目次

第一編　歷代災荒史實之分析

第二章　災荒之成因……六二

第二編 歷代救荒思想之發展

第三編　歷代救荒政策之實施

目次

中國救荒史

第一編　歷代災荒史實之分析

第一章　災荒之實況

第一節　災情總述

我國災荒之多，世罕其匹，就文獻所可徵者言，則自西曆紀元前十八世紀，直至紀元後二十世紀之今日，此三千數百餘年間，幾於無年無災，從亦無年不荒；西歐學者，甚有稱我國為「饑荒之國度」(The Land of famine) 者，誠非過言。綜計歷代史籍中所有災荒之記載，其情形之嚴重與

頻數之繁多，殊堪咋舌。而前代統計調查之不完備，記錄遺漏者其數當猶不少。然即就現有之文字記錄而言，幾已填滿史冊，不忍復加矣。對此汗漫之記錄，予以較系統之整理與統計，實為瞭解我國歷代災荒真象之必要前提。雖然，以吾人今日所可得之有限零落史料，而欲統計千百年前之事實，在技術上缺陷殊所難免。但基於各種可靠史料估計之結果，當可以獲得一近似之數，而此近似數，在某一程度上足以顯示客觀歷史之真實性則無可疑。據此，吾人於檢討歷代荒政之先，首將累朝災荒發展之事實，加以羅列與總計，自屬絕對必需之初步工作。

第一項　遠古傳說及殷商時代

據從來古籍之傳說，我國遠當伏羲燧人之世，已有水潦之厄；黃帝一百年復有地震之災。尸子云：

「燧人氏時，天下多水，」（依虞世南北堂書鈔轉引）

淮南子云：

「往古之時，四極廢，九州裂；天不兼覆，地不周載；火爁炎而不滅，水浩洋而不息。」

此皆原始時代大水之傳說。而竹書紀年所載：

「黃帝一百年地裂，帝陟」（註：帝王之崩曰陟。）

是則最初地震之傳說也。此等傳說，無實物可資印證，固難令人置信，然或亦不至全屬無稽。譬如，原始大水之傳說，若與神異傳所記「北方層冰萬丈，厚百尺」之情形相比照，當不難確定此所謂最初之洪水，實乃人類對於末次冰河期所留之殘餘印象，而非一般意義之水災。蓋所謂「火燄炎而不滅，水浩洋而不息」者，正爲末次冰河期終了時地面氣候轉趨炎暖、冰河融解、火山爆發情形之寫映也。我國歷史上眞正之水災，實不始於此時，而始於後世儒家所稱道之堯、舜、夏禹時代。

相傳虞、夏之時，洪水爲災，書經虞書首記其事曰：

「湯湯洪水方割，蕩蕩懷山襄陵，浩浩滔天。」（堯典）

再述其事曰：

「洪水滔天，浩浩懷山襄陵。」（益稷）

司馬氏史記亦曰：

「當堯之時，鴻水滔天，浩浩懷山襄陵。」（夏本紀）

凡此斷片文字所描寫之滔天巨浸，雖含有極大之誇大性，但亦不能視之爲毫無事實根據之誑語。諸子書中，頗有較合事實之記載。如孟子云：

「當堯之時，天下猶未平。洪水橫流，氾濫於天下，草木暢茂，禽獸繁殖，五穀不登，禽獸偪人。獸蹄鳥跡之道，交於中國。堯獨憂之，舉舜而敷治焉。舜使益掌火，益烈山澤而焚之，禽獸逃匿。禹疏九河，瀹濟、漯而注諸海；決汝、漢，排淮、泗而注之江。然後中國可得而食也。」（滕文公篇）

又淮南子云：

「禹之時，天下大水，禹令人民聚土積薪，擇邱陵而處之。」（齊俗訓）

春越春秋中述及當時情形者，亦有下列數段文字：

「五帝……有汎濫之憂。」

「堯遭洪水，人民泛濫，逐高而居。」

「洪水滔滔，天下沉漬，九州閼塞，四瀆壅閉。」

由此可見歷來儒家誇大傳說之所謂『滔天洪水』，實亦不過因天降大雨，而致『九州闕塞』、『四瀆壅閉』之第一次大水災而已。且惟其爲尋常之水災，始有『疏治』之可能，否則『洪泉極深，何以寘之？』『地方九則，何以墳之？』（見屈原楚辭）是不特爲傳說中神化之禹所不能治，抑亦爲當時處於新石器時期之全人類所絕難克服者也。故吾人對於虞夏時代之水災，可認其爲事實。但其泛濫之勢，則不如儒家誇張之甚；而最後克奏『疏川導滯』之功者，更非神化之大禹，實乃廣大之『諸侯百姓。』如史記所云：『命諸侯百姓，興人徒以傅土，行山表木。』斯殆即當時治水之眞相。而此次之水災，固不失爲中國歷史上第一次之天災也。

此外，據竹書紀年所載，夏代末期，尚有三次大地震，其情形如下：

『帝發七年，陟泰山震。』

『帝癸十五年，夜中星隕如雨；地震，伊洛竭。』

『帝癸三十年，瞿山崩。』

此與前述黃帝百年地裂之傳說相同，或亦爲可能之事實。且吾人細考傳說中黃帝及夏代諸帝所

居之地，適為後代地震不斷發生之區域，（註）更可信傳說之非無因也。

迨乎殷商，災荒之傳說漸多，其中有可信其為事實，而勿庸致疑者，有雖未證實而有發生之可能者。如從來各家之典籍，皆曾盛傳湯有七年之旱。管子輕重篇云：

『湯七年旱，民有無𩞁賣子者。』

漢書食貨志記鼂錯之言曰：

（註）黃帝時代之民族活動區域，據竹書紀年載：『黃帝生於壽丘。』皇甫謐云：『壽丘在今兗州曲阜縣。』又載：『黃帝居有熊，』皇甫謐云：『有熊即今河南新鄭。』史記五帝本紀載：『黃帝……邑於涿鹿之阿，』涿鹿即今河北涿縣。括地志亦云：『涿鹿城在嬀州東南五十里，黃帝所都。』輿地志又云：『涿鹿本名彭城，黃帝初都，後遷有熊也。』由此可知當時以黃帝為代表之部族，其居住之區域，約在今之山東、河南、河北等處，恰當及魯西南濰河斷層與燕山等地震地帶。至於夏代之活動區域，據六國表序云：『禹起於羌，』夏書甘誓云：『大戰於甘，』史記夏本紀亦云：『有扈氏不服，啓伐之，大戰於甘，』其地即今陝西鄠縣。又戰國策載：『夏桀之居，在河濟，右太華，伊闕在其南。』竹書紀年云：『桀居斟鄩，』括地志稱：『斟鄩在洛州鞏縣西南。』由此可見夏代部族居住區域，約在今山西南部，河南西北部及陝西、甘肅一帶。又適當汾、渭斷塹及甘肅、賀蘭、涇原、武都等地震地帶。

「堯、禹有九年之水，湯有七年之旱。」

凡此傳述，當非無據。金履祥之通鑑前編述商湯十八年（約當西曆紀元前一七六六年）之事云：

「十有八祀，伐夏桀，放之於南巢；三月，商王踐天子位，是歲大旱。」

竹書紀年中關於殷商成湯遭旱之事，則有如下之記載：

「十九年大旱，氐、羌來貢；二十年大旱，夏桀卒於亭山，禁弦歌舞；二十一年大旱，鑄金幣；二十二年大旱；二十三年大旱；二十四年大旱，王禱於桑林，雨。」

似此連年大旱之故事，雖猶未得最後實物之印證，然無根不能生樹，傳說之發生，未始無事實之憑據，吾人亦未可遽認其爲虛誕，而完全抹殺之也。至若史稱商自成湯至於盤庚，曾五度因水遷都：仲丁遷於囂；河亶甲遷相；祖乙遷於邢（亦作耿）；陽甲以後遷於河北；至盤庚乃遷於殷。此等傳說，當亦非妄，按通鑑前編載：

「河亶甲立，是時囂有河決之患，遂自囂遷於相。」

又載：

「祖乙既立，是時相都又有河決之患，乃自相而徙都於耿。」

史記殷本紀中亦有「河亶甲居相」及「祖乙遷於邢」之語。殷本記之真確性，已得契文之證實，故可斷上述傳說必有所據。至於盤庚之遷殷，據歷來史家之解釋，均謂因其故都被水所致。吾人細按商書盤庚三篇文字中，一則曰：「殷降大虐」；再則曰：「汝不謀長，以思乃災，汝誕勸憂，今其有今罔後，汝何生在上？」三則曰：「今我民用蕩析離居，罔有定極，爾謂朕曷震動萬民以遷？」其避水遷都之意，殆極明顯。且就古代囂、相、耿等地之地理形勢而言，當時水災之發生，亦至可能。據王靜安先生考證結果，仲丁所都之「囂」，即今山東之蒙澤縣；河亶甲所都之「相」，即在今之黃縣東南；而祖乙所都之「耿」，即爲今日河北之邢台縣。（見王忠慤公遺書、觀堂集林。）此數地皆屬黃河下流入海之區，其常遭水患，固極當然。

又據古籍傳述，殷商末年，亦有一度之大地震。竹書紀年載：

「帝辛四十三年春……嶢山崩。」

淮南子云：

又云：「逮至……殷紂……時，嶢山崩三川涸。」（俶眞訓）

「紂爲無道故嶢山崩而薄落之水涸。」（覽冥訓）

凡此所記，雖不可盡信，然亦不必盡加否認。從而吾人對於殷商時代天災之流佈情形，大略認定：自成湯十八年至二十四年，約當西曆紀元前一七六六至一七六〇年間，曾有連續七年之大旱；自仲丁元年至盤庚十四年，約當西紀前一五六二至一三八八年間，有五次河決之災；而帝辛四十三年，約當西紀前一一一二年，則有一度地震之災。此當不至於完全錯誤也。

第二項　兩周秦漢

西周以後，史籍略備，水、旱、地震、蝗、疫、霜、雹之災，記錄較多。就春秋三傳、國語周語、史記周本紀、漢書五行志及竹書紀年、帝王世紀、綱鑑大全、廣宏明集等書，彙集所得，則兩周八百六十七年間，最顯著之災害，凡八十九次。其中頻數最多者，爲旱災達三十次；次爲水災，凡十六次；再次爲蝗螟螽蝝之災，凡十三次。此外書地震者九；書大歉致飢者八；書霜雪者七；書雹者五；書疫者一。而其災情亦有極

度因險者，如厲王二十一年至二十六年（西元前八五八—八五三）連續六年之大旱，據詩小雅雨無正述其空前之災象云：

『浩浩昊天，不駿其德，降喪飢饉，斬伐四國。』

是誠曠古未有第一次之大旱災也。又如自宣王末年（約當西紀前八〇三年），以迄幽王初年（約當西紀前七八〇年），大旱災、大地震復相繼爆發，使西周統治加速趨於覆亡。當時旱災之烈，詩大雅雲漢記之曰：

『旱既太甚，散無友紀，……大命近止。』

大雅召旻亦曰：

『如彼歲旱，草不潰茂；如彼棲苴，我相此邦，無不潰止。』

此空前之大旱災，直延長至於幽王之時，又遭遇酷烈之大地震。如國語周語所云：

『幽王二年，西周山川皆震。伯陽父曰：周將亡矣，……昔伊、洛竭而夏亡；河竭而商亡。今周德若二代之季矣，其川源又塞，塞必竭。夫國必依山川，山崩川竭，亡之徵；川竭，山必崩。若國亡，不過十

年，數之紀也。……是歲也，三川竭，岐山崩。』

迨平王東遷之後，災害猶復屢見輒出，特災情不如前此之慘重耳。

降及秦漢，災荒之見，更不絕於史册。據史記秦始皇本紀，前後漢書諸帝本紀、列傳、五行志及古今注諸書所記，則嬴、秦兩漢四百四十年中，災患之作，竟已達三百七十五次之多。計旱災八十一次；水災七十六次；地震六十八次；蝗災五十次；雨雹之災三十五次；風災二十九次，大歉致飢十四次；疫災十三次；霜雪爲災九次。其中頻數愈多者，對於社會經濟之破壞亦愈烈。譬如旱災，據史籍所載，當時旱魃之來，動輒殃及數十郡國。如漢武帝元鼎三年（西紀前一一四），『四月，關東旱，郡國四十餘飢，人相食。』（前漢書武帝本紀）即其例也。至若地震之災，所損壞者尤爲慘重，如高后二年（西元前一八六）『正月，地震，羌道、武都山崩，殺七百六十八，地震至八月迺止。』（前漢書高后本紀）文帝元年（西元前一七九）『夏四月，齊、楚地震，二十九山同日崩，大水潰出。』（前漢書文帝本紀）宣帝本始四年（西元前七〇），『夏四月壬寅，地震，河南以東四十九郡山崩水出，北海、琅邪壞祖宗廟城郭，殺六千餘人。』（前漢書五行志及宣帝本紀）光武帝建武二十二年（西元四六

年）『九月，郡國四十二地震，南陽尤甚，地裂壓殺人。』（後漢書光武帝本紀）安帝元初六年（西元一一九），『春二月乙巳，京師及郡國四十二地震，或坼裂，水泉涌出。十二月，郡國八又地震。』（後漢書安帝本紀）當時破壞之巨，雖史乘未詳，然亦不難推知。若乃水潦、蝗螟之災，其所及之範圍，亦常達數十郡。以言水災，則如殤帝延平元年（西紀一〇六年）之大水災，波及者三十七郡國；翌年，（安帝永初元年即西紀一〇七年）山水暴至，漂沒者竟達四十一郡國。戊申己酉兩年，（即永初二年及三年）水復屢發，除京師外，又沒四十一郡國，其受害之烈，可以想見。以言蝗災，則如光武帝建武二十二年（西元四六年）春三月，蝗螟大起，據後漢書五行志所載，被害者凡九十郡國；而二十八年（西元五二年）之大蝗，被害者復達八十郡國。即此已足以見當時受災區域之廣，與災情之嚴重矣。此外如雨雹霜雪之殺稼，暴風疾疫之虐害，以及大歉無禾之凶荒，爲患亦劇，較之兩周，胥有過之。

第三項　魏晉南北朝

三國承東漢之敝，災患之作，有增無減。兩晉繼統，荒亂尤甚。終魏晉之世，黃河、長江兩流域間，連

歲因災，幾無一年或斷。總計二百年中遇災凡二百零四次，其頻度之密，遠邁前代。舉凡地震、水旱、風雹、蝗螟、霜雪、疾疫之災，無不紛至沓來，一時俱見。以言旱災，則二百年間，見於史書者，凡六十次；以言水災，亦達五十六次。至於風災，共達五十四次，次為地震，計五十三次，頻度亦密；再次為雨雹之災，計亦三十五次。此外疫災十七次；蝗災十四次；歉飢十三次。他如霜雪，「地沸」(註)，各僅兩次，不足述矣。當時受災之程度，亦不亞於前代，甚或有過之。如彼時之大旱，有致「江、漢、河、洛皆竭，可涉」者（晉書懷帝本紀永嘉三年事西元三〇九）；地震則常至「山崩，地陷，壞府城，殺居民」（晉書惠帝本紀元康四年事，西元二九四）；水災則動輒浸沒六七州，而一州之中，漂流民居動復數千餘家，如晉武帝咸寧三年（西元二七七年），「九月，戊子，兗、豫、青、徐、荊、益、梁七州大水，傷秋稼。」其中僅荊州五郡，據報被水漂流者，已達四千餘家（見晉書武帝本紀），其他州郡之未詳者，其數自亦不下於此。而每三年八個月，一度之暴風，為害亦非淺尠。如晉太康二年（西元二八一年），「五月，濟南大

(註)按晉書五行志載：「光熙元年五月范陽國地燃，可以爨。」又姚興載記稱：「義熙二年華山郡地湧沸，廣袤百餘步，燒生物者熟，歷五月乃止。」此所謂「地燃」、「地沸」者，當即火山未爆裂之狀態。惟其災未顯，故不入統計之內，姑誌之於此。

風，折木傷麥；六月，高平大風折木，壞邸閣四十餘區；七月，上黨又大風，傷秋稼。」（晉武帝本紀），卽其例也。又如雨雹之災，據晉書五行志所載：咸寧五年（西元二七九年），「五月，丁亥，鉅鹿、魏郡雨雹，傷禾麥；辛卯，雁門雨雹，傷秋稼；六月，庚戌，汲縣、廣平、陳留、滎陽雨雹，景辰又雨雹，傷秋麥千三百餘頃，壞屋百二十餘間；癸亥，安定雨雹，七月，景申、魏郡又雨雹；閏月，壬子，新興又雨雹；八月，庚子，河南、河東、弘農又雨雹，傷秋稼三豆。」及石勒載記所述，咸和七年（西元三三二年）「雹起西河介山，大如鷄子，平地三尺，洿下丈餘，行人禽獸死者萬數，歷太原、樂平、武鄉、趙郡、廣平、鉅鹿千餘里，樹木摧折，禾稼蕩然。」就此一二記載，已足窺見雨雹災害之一般。他如「洛陽大疫，死者大半」（晉武帝咸寧元年，西元二七五）；「襄陽大疫，死者三千餘人」（懷帝永嘉四年，西元三一〇年）；「天下大疫，死者十二三」（元帝永昌元年，西元三二二年），是卽疾疫之災也。而「自幽、幷、司、冀至於秦、雍，大蝗食草木牛、馬毛鬣皆盡。」（同前永嘉四年）一鄉之中「蝗害禾稼，縱廣三百里，食生草盡」（元帝大興元年西元三一八年），致「諸郡百姓多飢死。」斯則蝗螟之災也。此外如隕霜之殺穀，禾麥不實之遭飢，亦皆較甚於前代。

東晉之後，繼復有南北朝之割據。百六十九年中，禍亂相承，所見之災害更多。計水旱、蝗螟、地震、霜雹、疫癘諸災，總共達三百十五次。以與一百六十九年之數目相較，所超者及一倍以上。如再加以詳細之分析，則此一百六十九年中，頻數最高者為水旱之災，計各七十七次；其次為地震，凡四十次；再次為風災，共三十三次。此外霜雪為災二十次；雨雹為災十八次；蝗災十七次；疫災亦如之；歉饑十六次。凡此各種災害，其烈度更勝往時。首就水旱言之，其為禍之烈，可從下舉斷片文字中見之：

「（北魏）高祖太和九年（西元四八五年）詔曰：數州災水，飢饉荐臻，致有賣鬻男女者，……百姓無辜，橫遭艱毒。……是歲京師及州鎮十三水傷秋稼；南豫、朔二州大水，各殺千餘人。」（魏書高祖本紀）

「肅宗熙平元年（西元五一六年），九月丁丑，淮堰破蕭衍，緣淮城戍村落十餘萬口，皆漂入於海。」（同上肅宗本紀）

「（北齊）後主天統三年（西元五六七年），秋，山東大水，人飢，僵尸滿道。」（北史齊後主本紀）

此水災爲害之部份記載也。至如：

「（宋）孝武帝大明七年（西元五六三年），東諸郡大旱，甚者米一升數百，京邑亦至百餘，餓死者十有六七。」（南史宋前廢帝本紀）

「（北魏）高祖延興三年（西元四七三年），州鎮十一大旱，相州民餓死者二千八百四十五人。」（魏書高祖本紀）

此則旱災之例也。水旱侵襲之結果，穀麥不收，釀成大飢，自極當然。史稱：

「（梁）簡文帝太清三年（西元五四九年），七月，九江大飢，人相食者十四五。」（南史梁簡文帝本紀）

「（北魏）世宗景明二年（西元五〇一年），三月，青、齊、徐、兗四州大飢，民死者萬餘口。明年，河州大飢，死者二千餘口。」（魏書世宗本紀）

「肅宗神龜元年（西元五一八年），春正月，乙酉，幽州大飢，民死者三千七百九十九人」（同上肅宗本紀）

至若地震，則四十次中爲患之甚者，約如下：

『（宋）孝武帝大明六年（西元五六二年），秋七月，甲申，地震，有聲自河北來。魯郡山搖地動；彭城女牆四百八十丈墜落，屋宇傾倒；兗州地裂，泉湧，二年不已。』（宋書五行志）

『（北魏）世宗延昌元年（西元五一二年），四月，庚辰，京師及并、朔、相、冀、定、瀛六州地震。恆州之繁畤、桑乾、靈丘，肆州之秀容、雁門地震陷裂，山崩泉湧，殺人五千三百一十人，傷者二千七百二十二人，牛馬雜畜死傷者三千餘。』（魏書靈徵志）

此亦兩周以來得未曾覩之記錄也。次如暴風之爲災有如下述：

『（宋）文帝元嘉三十年（西元四五三年），正月，大風，拔木雨，凍殺牛馬無數。』（宋書五行志）

『（南齊）東昏侯永元元年（西元四九九年），七月，大風，京師十圍樹，及官府居民屋，皆拔倒。』（南齊書五行志）

『（北魏）世宗景明元年（西元五〇〇年），二月，癸巳，幽州暴風，殺一百六十一人。』（魏

書靈徵志）

而積雪之殺桑、麥、禾、豆、稻、菽，其範圍往往亦達七八州，其尤甚者或竟達十一州之廣。而每次大雨雹之來，家畜、草木、禾稼，常告殲絕，千里無遺。蝗螟害稼，更難幸免。至若疫災每作，民死者常一千數百人，多則十四五萬人（如北魏獻文帝皇興二年），亦前此所未嘗見之記錄也。

第四項　隋唐五季

隋、唐繼興，災患不減。隋祚雖短，然就文獻所可稽者言，則自統一以至衰亡，忽忽二十九年間，被災凡二十二次。計旱災九次；水災五次；地震三次；風災二次；蝗、疫、歉、饑、各一次。唐受隋禪，享國二百八十九年，而受災竟達四百九十三次。計所患者，有旱災一百二十五次；水災一百十五次；風災六十三次；地震五十二次；雹災三十七次；蝗災三十四次；霜雪二十七次；歉饑二十四次；疫災十六次。當時之災情，就下舉諸例，可見一般：

「貞觀十二年（西元六三八年），吳、楚、巴蜀州二十八旱，冬不雨，至於明年五月，飢人相食。」（唐書五行志）

「貞元六年（西元七九〇年），春，關輔大旱，無麥苗；夏，淮南、浙西、福建等道大旱，井泉竭，人暍死者甚衆。」（唐書德宗本紀）

此旱災之常見者；

「開元十四年（西元七二六年），天下州五十水，河南、河北尤甚。河及支川皆溢。懷、衛、鄭、滑、汴、濮人或巢或舟以居，死者千計。……十五年（西元七二七年）五月，晉州大水；七月，鄧州大水，溺死數千人，洛水溢入鄜城，平地丈餘，死者無算；懷、同州城市及馮翊縣，漂居民二千餘家；澗穀溢，毀澠池縣。是歲天下州六十三大水，害稼及居民廬舍，河北尤甚。」（唐書元宗本紀）

「貞元八年（西元七九二年），六月，淮水溢，沒泗州城；秋，自江、淮及荊、襄、陳、宋至於河朔州四十餘，大水害稼，溺死二萬餘人，漂沒城郭廬舍無數。」（德宗本紀參五行志）

此水災之重者；

「開成元年（西元八三六），夏六月；鳳翔、麟遊縣暴風雨，飄害九成宮及滋善寺佛舍，壞百姓屋三百間，死者百餘人，牛馬不知其數。」（舊唐書五行志）

「中和四年（西元八八四年），六月，乙巳，太原大風雨拔木千株，害稼百里。」（見同前）

此風災之虐者：

「武德七年（西元六二四），七月，嶲州地震，山崩，遏江水。」（唐書高祖本紀）

「貞元四年（西元七八八），正月京師地震，金房二州地震，江溢山裂。」（德宗本紀）

此地震記述之較詳者；

「開元二十二年（西元七三四），五月，戊辰，京畿、渭南等六縣大風雹，傷稼。」（元宗本紀）

「開成五年（西元八四〇），六月，濮州雨雹如拳，殺人三十六，牛馬甚衆。」（見同前）

此則雨雹爲災之一斑也；

「貞元元年（西元七八五），夏，蝗，東自海，西盡河、隴，羣飛蔽天，旬日不息，所至草木葉及畜毛，靡有孑遺，餓饉枕道，民蒸蝗曝颺去翅足而食之。」（五行志）

「長慶三年（西元八二三），秋，洪州螟蝗害稼八萬頃。」（同前）

此乃蝗螟災害之劇者。他如：

「開元十五年（西元八五〇），天下州十七，霜殺稼。」（玄宗本紀）

「景龍元年（西元七〇七），夏，自京師至山東、河北，疫死者以千數。」（五行志）

是則霜雪疫癘之甚者也。總觀李唐將近三百年之統治，災害之侵襲，直無寧日，其頻度與烈度，亦均冠絕於其前代！

迨朱溫代唐而立，遂開五代十國遞遭割據之局。而五季前後五十四年中，天災之發生，亦達五十一次。細分之，計得旱災二十六；水災十一；蝗災六；雹災三；而地震亦三；風災則二而已。彼時各種災害之情形，有如下舉各例：

「（後周）太祖廣順三年（西元九五三年），十月，境內大旱，邊民有鬻男女者。」（按十國春秋吳越忠懿王世家）

「（後周）廣順二年（西元九五二年），夏六月，丁酉，大水入成都，壞延秋門，漂沒千餘家，溺死五千餘人，衝毀太廟四室及司天監。七月暴水又大至。」（見同前）

「（後唐）明宗天成三年（西元九二八年），夏六月，大蝗蔽日而飛，晝爲之黑，庭戶衣帳

悉充塞。』（按十國春秋吳越武肅王世家）

『（後晉）高祖天福六年（卽後蜀後主廣政五年，西元九四一年），春正月，地震；十月又地震，摧民居以百數。』（按十國春秋後蜀後主本紀）

觀此則於五季之災情，可知概略矣。

第五項　兩宋金元

兩宋前後四百八十七年，遭受各種災害，總計八百七十四次。其中水災一百九十三次，爲最多者；旱災一百八十三次，爲次多者；雹災一百零一次，又次多者；風災九十三次，又次之；蝗災九十次，再次之；歉飢八十七次，更次之；地震七十七次，復次之。此外疫災三十二次；霜雪之災十八次，又其次焉者也。兩宋災害頻度之密，蓋與唐代相若，而其強度與廣度則更有過之。茲就當時各種災害最多年份之災情，摘示如下，藉見其一般：

『太祖太平興國二年（西元九七七），正月，京師旱。六月曹州大風，壞濟陰縣廨及軍營；孟州河溢，壞溫縣堤七十餘步；鄭州壞滎澤縣寧王村堤三十餘步，又漲於澶州壞吳公村堤三十步；

開封府汴水溢，壞大寧堤浸害田禾；忠州江漲二十五丈；興州江漲，毀棧道四百餘；同濮州大水，害民田凡五千七百四十三頃；潁州潁水漲，壞城門軍營民舍；景城縣雨雹。七月，蜀、漢江漲壞城及民田廬舍；開封等八縣，河溢害稼；衛州螟蟲生；永定縣大風雹害稼；道州春、夏霖雨不止，平地二丈餘。」（據宋史太祖本紀及五行志摘引）

「淳化元年（西元九九〇），正月至四月不雨，河南、鳳翔、大名、京兆府，許、滄、單、汝、乾、鄭、同等州旱。六月，許州大風雹壞軍營民舍一千一百五十六區；魚台縣風雹害稼；隴城縣大雨，壞官私廬舍殆盡，溺死者百三十七人；吉州大雨，江漲，漂壞民田廬舍；黃梅縣堀口湖水漲，壞民田廬舍皆盡，江水漲二丈八尺，洪州水漲壞州城三十堵，民廬舍二千餘區，漂二千餘戶；孟州河漲，京師暴風起，東北塵沙曀日，人不相辨。七月，淄、澶、濮州、乾寧軍有蝗；滄州螟蟲食苗；棣州飛蝗害稼；開封、河南等九州，飢；開封、陳留、封丘、酸棗、鄢陵旱。八月，京兆、長安八縣旱。十月，乾、鄭二州、河南、壽安等十四縣旱。」（同前）

「孝宗淳熙四年（西元一一七七）春大飢。正月，建康府雨雹。五月，建寧府、福州、南劍州大雨

水，漂民廬數千家；錢塘江濤大溢，敗臨安府堤八十餘丈；又敗堤百餘丈；明州瀕海大風濤，敗定海縣堤二千五百餘丈，鄞縣堤五千一百餘丈，漂沒民田，又雨雹。秋，昭州螟；眞州大疫。九月，大風雨，駕海濤，敗錢塘縣堤三百餘丈；餘姚縣溺死四十餘人，敗堤二千五百六十餘丈；敗上虞縣堤湖梁堰及運河岸；定海縣，敗堤二千五百餘丈；鄞縣敗堤五千一百餘丈；襄陽府旱。十月，福淸縣、興化軍大風雨，壞官舍民居、倉庫及海口鎭，人多死者。」（據同書孝宗本紀及五行志摘引）

「光宗紹熙二年（西元一一九一），春，涪州疫，死數千人。正月，大雨雹，震雷電以雨，至二月大雪連數日。建寧府大風雨雹，仆屋殺人；贛州霖雨，連春夏不止，壞城四百九十丈。三月，大風雨雹，大如桃李實，平地盈尺，壞廬舍五千餘家，瑞安縣亦如之，壞屋殺人尤甚。瑞安縣大風壞屋拔木，殺人；溫州大風雨雹；蘄州饑，夔路五都亦饑，渝、涪爲甚。階、成、鳳、西、和州亡麥；寧化縣連水漂廬舍田畝，溺死二千餘人。五月，建寧州水，福州水，浸附郭民廬，壞侯官縣，漂千三百餘家；古田、閩淸縣亦壞田廬；利州東江溢，壞堤田廬舍；潼州府東南江溢；眞揚通泰、楚徐、和、普榮、涪渝、遂、高郵、盱眙軍，富順監皆旱；簡、榮州大旱。六月，東南江又溢，再壞堤橋，水入城，沒廬舍七百四十餘家；鄞涪、射洪、通泉縣罹

田爲江者千餘畝。七月，嘉陵江暴溢，興州圮城門郡獄官舍凡十七所，漂民舍三千四百九十餘；瀘川、崇慶府、縣果、合金、龍漢州、懷安、石泉、大安軍、魚關皆水。時上流西蕃界、古松州江水暴溢，龍州敗橋閣五百餘區，江浦縣溺死者衆；高郵縣蝗至於泰州。」（同書光宗本紀及五行志摘引）

「紹熙四年（西元一一九三），四月，上高縣水浸二百餘。五月，奉新縣大雷雨，水漂沒八百二十餘家；鎮江府大雨水，浸營壘六千餘區；安豐軍大水平地三丈餘，漂田廬；諸暨、蕭山、宣城、寧國諸縣大水；廣德軍屬縣水；筠州水浸田廬；進賢縣水圮百二十餘家。六月，雨雹，江浙自六月不雨至於八月；鎮江、江陵府、婺台、信州、江東、淮西旱；興國軍水，池口鎮及大冶縣，漂民廬；靖安縣水漂三百二十餘家。夏，紹興府亡麥；安豐軍大亡麥；江贛州、江陵府水。秋，七月，大雨雹。綿州大旱亡麥；簡、資、普、渠、合諸州及廣安軍旱；興化軍海風害稼；簡、資、普諸州飢；縣州亡麥；豐城縣及臨江軍水，皆圮民廬；新淦縣漂沒二千三百餘家。八月，隆興府水，圮千二百七十餘家；吉州水漂民廬；江西九州三十七縣皆水；興化軍大風激海濤，漂沒田廬尤多。冬十月，地震。」（同前）

「寧宗嘉定二年（西元一二〇九），春，兩淮、荊襄、建康府大飢，米斗錢數千，人食草木，流於

揚州者數千家，渡江者聚建康，殍死者，日八九十人。二月，大風。三月，雨雹。四月，蝗、旱，浙西大旱，常潤爲甚；淮東西、江東、湖北皆旱。五月，連州大水，敗城郭百餘丈，沒官舍聚落甚多。六月，飛蝗入畿縣；和州水，沒長道縣；昭化縣水沒縣治，漂民廬；成州水入城，圮壘舍；同谷縣及遂寧府、閬州皆水；夏都民疫死甚衆；淮民流江南者，飢與暑并多疫死。七月，台州大風，而激海濤，漂圮二千二百八十餘家，溺死尤衆。秋，諸路大歉，常潤尤甚。冬，行都大飢。」（據同書寧宗本紀及五行志摘引）

元代享祚一百六十三年，而受災總共竟達五百十三次。其頻度之多，殊屬可驚！計水災九十二次；旱災八十六次；雹災六十九次；蝗災六十一次；歉飢五十九次；地震五十六次；風災四十二次；霜雪二十八次；疫災二十次，其災情之重者，如：

「世祖至元二十五年（西元一二八八），杭、蘇二州，連歲大水。四月，運河決，杭、蘇、湖、茹四州，復大水。五月，諸路大霖雨，河決，汴梁諸縣大水，陳潁諸州，皆被害；徐邳屯田，雨雹害麥；靈壽、陽曲等縣亦雹；蓋州旱，民飢；東平路及西安路，商耀等十六州，皆大旱；資國、富昌等一十六屯，雨水，蝗害稼；汴梁路及趙、晉、冀三州亦蝗；桂陽、寧昌諸路飢。七月，保定路霖雨害稼。八月至九月，獻、莫諸州又霖

雨害禾稼。』（據元史世祖本紀及五行志摘引）

『二十七年（西元一二九〇），四月，平山、滄州等地旱；諸州大風雹，害稼；河北十七郡蝗；婺州螟，害稼；開元、河東、山西、諸道州縣饑；芍坡屯田，霖雨害稼二萬二千四百八十畝有奇。五月，陝西隕霜殺稼。七月，大同、平陽、太原隕霜殺稼；終南等屯，霖雨又害稼萬九千六百餘畝；江西大雨，水皆溢。十一月，興、松二州及隆興路隕霜殺禾稼無數。是年二月至八月，地三震，武平尤甚，壓死官民七千二百二十八人，壞倉庫局四百八十間，居民無數。又是年夏，河溢太康，沒民田三十一萬九千八百餘畝，懷、孟諸路皆大水，害稼不可勝計。』（同前）

『成宗元貞二年（西元一二九六），是歲五州十餘縣雨雹；汴梁諸州大風損禾。夏，二十六州蝗。四月，太原、陽曲饑。八月，咸寧、金復州、興隆路隕霜殺稼；大名、開州、懷孟、武陟等縣旱。九月，莫、獻二州旱。十月，化州旱。十二月，遼東、開元旱。又是歲五月至十二月，太原、平晉、莫亭等縣水，又大都路水，損田稼七千餘頃；河決開封。又大都、保定、汴梁、江陵、沔陽、復州風損禾。』（據同書成宗本紀及五行志摘引）

「文宗至順元年（西元一三三〇），正月，懷慶、中興二路，芍陂屯及鷹坊飢；寧海州、文登、牟平縣及衡州、揚州、安豐、廬州、眞定、蘄黃、建康、廣德、鎭江、衞輝、江州、寧國等十二路飢。二月，淮安、濟寧二路、茶陵州、泰安州、眞定、南宮縣、松江府、察罕等衞飢；衞輝路、胙城、新鄉縣大風雨。三月，東平、安慶、安豐、蘄、黃、廬六路，須城、東昌等州郡二十九飢。四月，廣平等六路，汴梁、懷慶等州縣十八飢。五月，德州、武昌路、衞輝、大名、廬州、開元路、胡里該萬戶府，寧夏路、哈赤千戶所軍士飢；廣平、河南、大名等八路，高唐等七州及大有、千斯等屯田蝗；右衞左右手屯田大水，害禾稼八百餘頃。六月，鎭江、饒州、朶思麻、蒙古飢；大都等四路，獻、景、泰安諸州及左都威衞屯田蝗；黃河溢，大名路三屬縣沒民田五百八十餘頃；高唐、曹州及前後武衞屯田水。七月，魯王阿剌哥識里所部三萬人飢；奉元等十五路及武衞、宗仁、衞左、衞率府諸屯田蝗；順州、東安州及平棘、肥鄉、曲陽、行唐等四縣風雹害稼；開元路雨雹；眞定路之平棘，廣平路之肥鄉，保定路之曲陽、行唐等縣，大都之順州、東安州大風雨雹傷稼；肇州、興州、東勝州及檢校、溢陽等十三縣旱；海潮溢，漂沒河間運司鹽。閏七月，大都、大寧、保定、益都諸屬縣及京畿諸衞大司農諸屯水，沒田八十餘頃；杭州、常州等六路及常德、安慶、池州、荊門諸屬縣皆

水，沒田一萬三千五百八十餘頃；松江、平江等四路水，漂民廬，沒田三萬六千六百餘頃。七月，忠翊衛左右屯田，隕霜殺禾；寧夏、奉元、鞏昌、鳳翔、大同、晉寧諸路屬縣，隕霜殺稼。八月，河南府路新安、澠池等十五驛飢。九月，鐵里干木鄰等三十二驛飢；大寧路地震；遼陽行省水達達路自夏霖雨；黑龍江、宋瓦江水溢。十一月，曹州、濟陰等縣饑。」（據同書文宗本紀及五行志摘引）

「二年（西元一三三一），是歲霍隰石三州阜城、平地二縣旱。正月，寧海飢。二月，膠州飢，又大風。三月，察罕腦兒、蒙古飢；河淨德寧等處蒙古部飢；登萊、浙西諸路，雲內州、遼陽境大同路、懷順、昌平等處飢。四月，博興州、秦興縣、內蒙古飢；衛州路屬縣河中府蝗；眞定、武陟縣地震，逾月不止；衛州路屬縣比歲蝗，旱，仍大水，民食草木殆盡，又疫癘，死者十九；潞州、潞城縣大雨水，又大雪。五月，膠州、遼陽東路，蒙古、萬戶府、河間屬縣飢；寧夏、紹慶等五路屬縣大水。六月，興和陽縣飢；河南、晉寧二路諸屬縣蝗；大都等五路屬縣及諸屯水；彰德路之臨彰縣，彰水決。秋七月，龍興路飢；冀寧屬縣雨雹；湖州、安吉縣大水暴漲，漂死百九十人；大都、河間、漢陽屬縣水。八月，沅州飢；辰州、興國二路蟲傷稼；河南、奉元屬縣蝗；江浙諸路水潦害稼，計田十八萬八千七百三十八頃。九月，興和、寶昌州、恩州、

鎮遠府飢；湖州、安吉縣久雨，太湖溢，漂民居二千八百九十戶，溺死百五十七人。十月，江浙、平江、湖州等路水，傷稼；吳江州大風雨，太湖溢，漂沒廬舍貲畜千九百七十家。十二月，河南大飢；冀寧、淸源縣雨雹。」（同前）

觀此，可知元代之災況，較其前之任何朝代，皆嚴重多矣！

第六項　明淸

明、淸兩代，災荒之頻數，亦遠超於其享祚之年數。明代共歷二百七十六年，而災害之頻，則竟達一千零十一次之多，是誠曠古未有之記錄也。計當時災害之最多者爲水災，共見一百九十六次；次爲旱災，共見一百七十四次；又次爲地震，共見一百六十五次；再次爲雹災，共見一百十二次；更次爲風災，共見九十七次；復次爲蝗災，共見九十四次。此外歉飢九十三次；疫災六十四次；霜雪之災十六次，則其尤次焉者也。當時各種災害之發生，實表現爲同時交織之極復雜狀態。如：

「成祖永樂十四年（西元一四一六），正月，懷慶、彰德等府大水。五月，漢水漲溢，淹沒州城；南平、將樂、沙縣、順昌大水；北京、河南、山東飢。六月，眞定府、獲鹿縣雨雹；平陽、大同所屬州縣飢。夏，浙

江大旱，疫癘。七月，廣信、饒州、衢州、金華大水，壞房舍死人畜甚多；邵光大水，蕩舍，漂溺男女數萬口；衞輝府、新鄉縣、安樂州、通州及順義、宛平二縣蝗；開封府十四州縣淫雨，決黃河堤岸，沒居民田稼；山東、鄒縣淫雨，暴水至，壞民廬舍二百十二戶；霑化縣雨，傷田禾；永平府久雨，灤、漆二河溢，壞民田禾廬舍。九月，寧陵縣水；鹽城縣颶風，海水泛溢，傷民田二百十五頃；京師地震。」（據明史成祖本紀五行志及通紀會纂等書摘引）

「世宗嘉靖二年（西元一五二三），春，高平風沙。正月，應天、鳳陽、山東、河南、陝西地震；南畿、青、齊、雍、豫諸州同時地震。二月，諸城大風。四月，畿內蝗；柳州、新安所大飢；全遼大風，折損禾苗大半，又大雨，河水泛漲，衞沒田禾；金州等衞男女，漂溺一百四十名，牛馬四百五十餘，頃倒民舍城垣無算。五月，大旱。夏，廣西雨雹。七月，長州縣大風拔木。秋，騰衝旱；樂會地震。八月，河南大水；湖州、三至、象山、揚州俱大水。九月，南北畿、山東、河南、湖廣、江西俱旱；應天、蘇松、淮陽、徽池等十四郡及徐、滁等地爲甚；湖廣亦旱；武定大雨雹，又平定大雨雹。」（據同書世宗本紀及前揭其他各書摘引）

「神宗萬歷二十九年（西元一六〇一），三月至五月，畿輔內外半年不雨旱。又雲南省城

夏秋不雨；徽江自二月至六月不雨，大旱；貴州夏四月不雨，旱，又京房大旱。五月，貴州大飢。六月，定晉州地震。七月，尋甸地震；滎河水溢，沖壞民田；四川水，漂昭化民居，沒禾稼；貴州大疫；汾西、汾州諸縣及遼州大飢；又永昌飢，永春霖雨數日，大水溢郡城。八月，延綏、榆林二衞所雪、雹相繼。十一月，京堂大雷雨」（據同書神宗本紀及前揭書摘引）

「四十一年（西元一六一三），夏，絳州、平遙大水，人死甚衆。四月，興安雨雹，如彈、碎瓦；漢江以北如雞卵，傷禾稼。七月，涇水暴溢數十丈，沒民居；蘄水、廣濟、沔陽大水；福建大疫；山東大風雨，海溢。秋，洛陽飛蝗蔽天，食禾盡；蒲州、臨晉、猗氏、滎河、萬泉、安邑、平陸、蒲縣及福建俱大旱；臨汾、襄陵、洪洞、曲沃、趙城、太平、夏縣、桓曲、吉州、隰州、寧鄉大水。八月，貴溪地震。十二月，寧都地震」（同前）

明代二百餘年中，災荒頻仍之實況，於上引數則文字中，不難窺其大略。

至於滿清入主中國，凡二百九十六年，其間災害輒見，尤甚於明。蓋清代災害之頻數，總計達一千一百二十一次，較明代尤爲繁密也。此一千一百二十一次災害之分配如下：旱災二〇一；水災一九二；地震一六九；雹災一三一；風災九七；蝗災九三；歉飢九〇；疫災七四；霜雪之災七四。其災害之一

般嚴重性，有如下舉各年份之事實所示：

「世祖順治五年（西元一六四八），山東、夏津蝗。春，廣州等三州縣大飢，人相食。二年，邱縣大雨雹。三月，海豐雨雹損麥；涇陽地震。閏三月崑山雨雹如斗，破屋殺畜。五月，衡水蝗；平樂等州縣七大水，白河堤決東平大雨渰禾；陵川霪雨害稼。六月，無爲州大風拔木。夏，饒平旱。八月，海豐颶風，毀廬舍無算。」（據十一朝東華錄及清史稿摘引）

「六年（西元一六四九），直隸、眞定、順德、廣平、大名四府，及山西太原、平陽、汾、遼澤五府州皆被水；吉州自春徂夏旱。正月，潞安飆風大作；南樂地震；全蜀仍飢。四月，莊浪隕霜殺麥。五月，陽信蝗害稼；阜陽淮河漲，平地水深丈許，壞民舍無算。六月，臨淄、壽光大雨雹，平地深數尺，木葉盡脫。九月，定遠雨雹傷麥。十月，咸寧大雨雹，所過赤地。」（同前）

「八年（西元一六五一）春，平湖等四州縣飢。正月，蘇州、崑山地震。二月，順德雨雹如斗，擊斃牛馬。四月，潛山蛟出千百條，江暴漲，壞民居。五月，旌德大雨，蛟發，平地水丈餘，溺死人畜無算；潞安霪雨八十餘日，傷禾稼，傾倒房屋；邱縣大雨雹；汾西雨雹，大者如拳，小者如卵，牛畜皆傷，麥無遺

蔡。六月，江陰霧雨六晝夜，禾苗爛死。七月，黎城雨雹，大如鵝卵。八月，烏程等州縣四大水傷禾。」（同前）

「十年（西元一六五三），直隸、湖北、湖南、江蘇、安徽、山東各州府縣皆災。四月，貴池雨雹，大如碗，屋瓦皆碎；武寧雨雹如石，殺鳥獸；崇陽雨雹，人畜樹木多傷。五月，海寧雨雹如雞卵，屋樹無存；涇陽雨雹如拳；永壽雨雹大如拳，小如卵，積地五寸，大傷禾稼。六月，蘇州大風雨，海溢，平地水深丈餘，人多溺死；安定、白河雷雨暴至，水高數丈，漂沒民居，涇陽大水，田禾淹沒；文登大雨三日，海嘯，河水逆行，衝壓田地二百五十餘頃。夏，樂亭旱；興寧等五州縣飢。八月，澄海颶風大作，舟吹上屋，飛空中，官署民房盡毀，壓斃男婦，不計其數。十月，袁州雨雹，大如栲栳者甚多，有一雹形如杵，長一丈一尺有奇。十一月，文安府谷蝗。冬，保安大雪匝月，人有凍死者；西寧大雪四十餘日，人多凍死。」（同前）

「十一年（西元一六五四），直隸八府，山東二十一州縣，江南五州縣，浙江二十二縣衢旱。又湖廣、石門蝗；陝西、漢陰雹；直隸各府飢。正月，潛山等七州縣地震。二月，太湖大風。四月，天台旱。五月，會雞等三州縣地震，壞屋壓人；長樂雨雹；漢陽雨雹，大如雞卵，平地深一尺。六月，維南大雨雹，積

地尺許，人不能行；茌平、黃河決，村墟漂沒；全椒颶風大作，瓦飛；興安等八州縣地震，壞民舍，壓死人畜甚衆。七月，襄垣旱。十一月，武強旱。冬，衛河大雪，凍死人畜無算。』（同前）

『聖祖康熙三年（西元一六六四），江西四十一州縣旱；直隸、江南、浙江、福建、湖廣、陝西間被水。春，揭揚饑。三月，保安州、龍門地震；晉州驟寒，人有凍死者；萊陽雨，奇寒，花木多凍死。四月，新城、鄒平、陽信、長清、章邱、德平、益都、博興、高苑、寧津、東昌、慶雲、雞澤隕霜殺麥；臨城大風傷人。八月，餘姚、山陰大水害稼。十二月朔，玉田、邢台大寒，人有凍死者；解州、芮城大寒；益都、壽光、昌樂、安邱諸城大寒，人多凍死；大冶大雪四十日，民多凍餒；萊州奇寒，樹凍折殆盡；石棣大雪連綿，深積數尺，至次年正月方消；南陵大雪深數尺，民多凍餒；茌平大雪，株木凍折。』（同前）

『二十九年（西元一六九〇），河南、甘肅旱；江南十五州衞，浙江五縣，雲南二縣水。二月，杭州地震。五月，湖州大雨一月，田廬俱損；六安狂風驟起，屋瓦皆飛，大木盡拔；臨邑、東昌、章邱蝗；七月，平陸、武清蝗。八月，餘姚大水，蛟出以千計，平地水深丈餘；諸暨、上虞皆被水，田禾盡淹。十一月，高淳大雪，樹多凍死；武進大寒，木枝凍死。十二月，廬江大寒，竹木多凍死；當塗大雪，橘橙凍死；阜陽大雪，河

口凍舟不通，三月始消；宣都大雪，樹鳥墜地死；竹谿大雪，平地四五尺，河水凍；三水大雪，樹俱枯；海陽大寒，凍斃人畜；揭陽大雪殺樹；澄海大雨雪，牛馬凍死。」（同前）

「四十二年（西元一七〇三），山東大水，飢，凡九十四州縣災。其餘間被水旱之州縣，直隸二十六、河南十九、山東十六、江南三、浙江十三、江西六、湖北五、湖南七、安徽鳳陽屬亳州等州縣皆飢。春房縣雨雪大寒。三月，桐鄉大雨雹，損桑麥；湖州大雨雹；龍門大雨雹，或如拳、如臂如首，或長、或短、或方、或圓，積深二三尺，壞民居無算，斃獸畜甚多；崖州大雨雹，如霜，著樹皆萎。五月，景州大疫，人死無算。六月，昌邑、掖縣霪雨害稼；高密霪雨彌月，禾稼盡沒；潮陽颶風傷稼；文登大疫，民死幾半。」（同前）

「世宗雍正二年（西元一七二四），江浙海潮溢水；春，蒲台大飢。二月至八月，鶴慶不雨。三月，灤城霪雨傷麥。五月，福山雨雹，大如雞卵；澄海大水，堤決四十餘丈；光化、漢水溢，傷人畜禾稼。六月，陽信大疫；夏，海寧、嘉興旱，井泉涸。七月，泰州海水泛溢，漂沒官民田八百餘頃；海寧海潮溢，塘堤溢決；餘姚海溢，漂沒廬舍，溺死二千餘人；景州等三州縣旱，井泉涸。八月，江浦隕霜，殺稼；秦州雨雹，

擊斃牛馬，鳥雀無算；東安雨雹傷稼。」（同前）

「高宗乾隆九年（西元一七四四），直隸水；四川、西川諸縣水；冕寧諸縣水；瀘寧諸縣雹；江南諸縣雹；安徽徽州、寧國二屬，浙江紹興、嚴州、衢州三屬旱水。正月，曲沃大寒，井中有冰；光化地震；高邑大飢。四月，西清等四州縣旱。五月，東林堤決六十餘丈，沖倒民房數百間；大埔洪水入城，漂沒民房一百九十餘間。六月，潢川等二十三州縣大水，溺死居民六百餘人。七月，阜陽等八州縣蝗；當陽江水暴發，田禾盡淹；武定府屬旱。」（同前）

「十三年（西元一七四八）秋，山東、鄒平等二十州縣水；西安福建旱。春，曲阜等五州縣飢。正月，鶴慶、信宜、象州恩縣、遂安雨雹，大如斗，傷麥豆；崑山大雨冰雹，擊死人畜無算。五月，泰州、通州大雨雹，壞屋；滕縣大雨雹，大如臼，民舍損壞無算；泰州、通州大風雨，拔木壞屋；歷城地震。六月，樂平雨雹傷稼。夏，蘭州等十二州縣蝗。秋，懷來、懷安、西寧、蔚州、保安雨雹成災；東平大疫。十二月，上海大寒，雨雪；忠州西鄉大雨雹，傷禾。」（同前）

「德宗光緒二年（西元一八七六）春，望都等四州縣旱；日照、海陽、灤州飢；曹州旱，二麥無

收。四月，惠民大雨雹，鳥雀多擊死。自冬徂夏，亢旱。五月，遂昌奇寒，人皆重棉；南昌等八州縣大水；肥城旱。五月旱，閩屬一百四十餘州災；福州省城大雨，上游溪流下注，又值海潮湧漲，城內西南東水深七八尺，廟宇、營房、衙署、城鄉、民居、田園等均被淹浸，居民登牆爬屋，或扳樹而避，城內西南一帶尤重；閩淸大雨，山水橫流，上溪水漲湧入境內，深三四丈，淹斃人口；東省豐工決口，黃河橫流，泗河口迤南迤北約五十里，運河堤岸五十里全行沖毀，張家橋至泗河口泗河約二十里，河身淤，濟寧南鄉各地三百數十村，悉爲澤國。六月，黃縣大風雨，拔木壞屋，田禾淹沒殆盡。八月，寧津、東光、臨榆隕霜殺禾；葉城旱；浙江、杭州等府所屬之餘杭雨，淹沒田廬淹斃人口；台州府屬之臨海颶風，海潮陡漲，淹斃居民，田禾受傷。十一月，江北旱災較重，飢民前赴蘇常就食。十二月，山西、陽曲等州縣，旱雹蝗水交至。」（同前）

「三年（西元一八七七），三月，大風暴雨，雷霆震爍，電火電光，引動火藥，焚毀火藥軍裝無算，震塌附近民房八十餘戶，壓斃男女甚多。四月，沔陽雨雹；武進、霑化等六州縣均旱。五月，宣平大水；福建省城雨，山水驟發，海潮上泛，城內外水深五六尺至丈餘。六月，均州雨雹，大如鷄卵；高陵大

雨，田禾盡沒；青浦地震；高陵大飢，餓死男婦三千餘人；湖南、廣西水；陝甘旱；東豫、畿輔飛蝗；蘇浙大風雨，倒塌房屋；福建、廣東均水；山西亢旱。夏，昌平等五州縣蝗；京師亢旱；順天各屬歉；河南、山西尤重。九月，三姓風雹，田禾被淹。秋，海鹽、柏鄉蝗；山西、河南、陝西亢旱。十月，豫省亢旱。十一月，山西大旱；湖州水旱；晉省飢民倒斃甚多。』（同前）

『四年（西元一八七八），春，東平三原旱。二月，畿輔直隸二十州縣旱。五月，浙江金華、衢州、嚴州三府屬，深山發蛟，同時被水，淹斃人口，沖失房舍；山西被災尤重。夏，常山等十州縣大水。七月，內邱等六州縣旱。八月，京山大旱。九月，靈州蝗；東平大雨傷禾。十二月，襄陽地震；唐縣等四十州縣飢；樊口、長港內通諸湖盛漲，江水倒灌，城市被淹；晉豫奇災居民死者百數十萬。』（同前）

『五年（西元一八七九），五月，文縣大水，城圮，淹沒一萬八百三十餘人；登州各屬大雨四十餘日；隴右諸州縣甘肅、階州、文縣、西和等處地震，城堡廟宇官署民房傾壞，傷斃人口甚多。夏秋雨水，淹沒田地，秋禾無收，春麥難種，民被災甚深。六月，永嘉大風雨，壞官廳民居；萊陽怪風突起，屋瓦皆飛，拔木無算。』（同前）

此皆清代災情較重之年也。其中尤以光緒二年至五年連續四載之大災荒，因時間距今未遠，最爲一般人所稱述。如馬羅利云：

「至今中國人腦海中所能追憶災情最重之一次飢荒，乃當一八七六至一八七九間。……在此三年中，山西、河南及山東之一部分，毫無雨水。據華洋義賑會報告云在此次空前巨災之時期中，因受飢餓疾病及強暴之侵迫而犧牲者，約有九百萬至一千三百萬人之多。」（見Walter H. Mollory氏著飢荒之中國）

然此就清代整個災荒之歷史言之，猶不過九牛之一毛耳。

第七項　民國

民國成立至今纔二十六年，但此二十六年中，各種災害之大者，統計其頻數，竟亦達七十七次之多。計水災二十四次；旱災十四次；地震十次；蝗災九次；風災六次；疫災亦六次；雹災四次；歉飢二次；霜雪之災二次。且各種災害，幾皆同時併發，雜然紛呈。茲就逐年政府公報，及各種新聞紙等直接材料，將歷年災荒之實況彙舉如下：

『民國元年（西元一九一二）湘、贛、閩、粵各省大水。』

『二年（西元一九一三）四月，江蘇地震。八月，直隸永定河南岸決口，冀省災情最重。又江淮氾濫，贛、豫、皖大旱十二月雲南地震。』

『三年（西元一九一四）七月，粵、桂、湘、贛等省水。十一月濮陽黃河決口，川、湘、鄂大旱，蘇、皖兩省蟲害，被災面積六六〇萬畝。』

『四年（西元一九一五）五月，濮陽河工決口，八月，黃河決口。浙、贛、皖、鄂、湘、魯、粵、遼、黑大水，十一月，天津地震。』

『五年（西元一九一六）八月，江蘇水，江北淮河、運河一帶大水，災區達三四、〇〇〇方里。』

『六年（西元一九一七）冀、魯、晉水，冀爲最重。全國受災達一萬方里，災民六百三十五萬人，冀省被災縣份共一百零三縣。二月皖、鄂及長江沿岸一帶各省地震，雲南地震達三小時之久。』

「七年（西元一九一八）湘、鄂、魯、豫、閩、浙、贛、粵等省均水。二月閩、粵、蘇、浙四省地震。」

「八年（西元一九一九）豫、湘、鄂大水。」

「九年（西元一九二〇）陝、豫、冀、魯、晉五省大旱，災民二千萬人，佔全國五分之二，死亡五十萬人，災區三百十七縣。二月，陝西、甘肅地震。」

「十年（西元一九二一）六月，川邊地震，豫、蘇、皖、浙、陝、魯、鄂、冀大水，以淮河區域罹災最重。災區達二七、〇〇〇方里，魯、豫、晉三省被災區域一四八縣，災民九、八一四、三三二人。」

「十一年（西元一九二二）蘇、浙、皖大水，浙最重，浙、皖、蘇三省災民共一千二百萬人。湘省旱，九月，武昌、漢口等處颶風，江水汎溢。汕頭颶風，海水高出堤岸丈餘，全區房屋悉被沖沒，死傷人數萬。」

「十二年（西元一九二三）水旱遍及十二省，受災面積一萬方英里以上，死亡人數在十萬以上，損失財產無算。」

「十三年（西元一九二四）閩、粵、湘、桂、鄂、豫、贛、冀、魯、川、察、遼等省大水，淹沒一一、三二六百人，

災區面積五千方里，財產損失一萬二千五百萬元。沿黃河各縣禾稻漂沒，鄂災奇重，災區一百餘縣，廬田漂沒，民無所依。河北大水，被災面積五千方里，損失二千五百萬元。」

「十四年（西元一九二五）三月，雲南大理地震，先後二次，災情奇重，災區佔全省三分之二，房屋倒塌，焚燒無數，壓死者不下萬餘人，凍餓死者三四千人。冀、粵、桂等六省，均有蟲災，損失財產約一千三百萬元。蜀省飢歉，被災達八十餘縣，餓死者三千萬人，流離失所者不可勝計。八月，黃河南岸大堤在黃花寺附近決口，被淹區域二千方里，災民二百萬人，被災村鎮共二千餘村，財產損失數千餘萬元。滇、魯被災面積八百方里，財產損失二千餘萬元，蜀省疫癘流行，罹者二十萬人，江西附近良田盡成澤國。」

「十五年（西元一九二六）魯皖兩省大水。魯省南岸，堤壩沖塌，淹沒面積八百方里，損失二千萬元以上。」

「十六年（西元一九二七）五月，甘肅地震，被災二十餘縣，壓死者三萬七千餘人，受傷約在四萬餘人，房屋倒塌四萬間，魯省蝗、旱災尤重，受災者九百萬人。長江下游大水。甘肅武威縣渠

漲，被淹人口七百餘人，沖沒鄉村一百四十三村，沖毀房屋三千餘間，牲畜死亡共二千餘頭，田畝被沒不計其數。」

「十七年（西元一九二八）綏、晉、贛、黔、湘、皖、川、浙、滇大水，皖尤重，就稻作一項損失四百餘萬元。冀、魯、豫、陝、甘、察、熱、黔、閩、鄂、蘇、粵、桂遭旱，被災五三五縣，災民三、三三九萬餘人。共計是年水旱被災區達二十一省，共一〇九三縣，災民約計達七千萬人以上，被災縣份佔全國百分之十四，災民佔百分之八。浙省受蟲害最重，約損失一萬萬元。」

「十八年（西元一九二九）陝、甘、豫、晉、察、綏、皖等大旱，災民三千四百萬人，其他各省均有罹及。川、魯及陝北等省有局部水災，蘇、皖、魯、贛、豫、晉、鄂、冀受蟲害，沿湖一帶損失達二〇、二六五、〇〇〇元。」

「十九年（西元一九三〇）陝、晉、察、甘、湘、豫、黔、川、熱、蘇、贛等均水、旱，被災縣份達五一七縣，災民二一、一一三、〇七八人，死亡人數一〇、八六〇人，損失二〇一、八一九、六三八元。陝、甘災尤重，居民初則食樹皮，繼則賣兒鬻女，終則裂啗死屍，易食生人，以上各省罹災患縣份一

八八縣，災民八、七二四、七七〇人，死亡人口二一、三九二人，損失一五三、三八七、七〇五元。罹風雹災民達三百萬人，損失三千萬餘元。」

「二十年（一九三一）蘇、皖、贛、鄂、湘、豫、浙、魯八省大水。被災區域達三十二萬平方里，災民一萬萬人，被淹田畝二萬五千五百萬畝，被淹人口二六五、一五四人，農產品損失四萬五千七百萬元，被災二九〇縣。其中以皖省災情最重，佔八省百分之二十二。縣份百四十四中間有百三十一縣大地沈沒者達數個月，損失每戶平均達四五七元。因江、淮水患被災區域多罹疫病，陝、甘、川、熱等亢旱，陝、湘、熱、蟲。」

「二十一年（西元一九三二）豫、陝、皖、甘、青、魯大旱。晉、陝、豫等省均霜雹，災區達數十縣，晉尤重，五縣損害甚鉅。吉、黑、晉、豫、皖、贛、冀、湘、陝、魯、粵、北滿等大水災，晉尤重，淹沒七十餘萬畝，災民達數千萬人。魯、皖、豫飛蟲災。」

「二十二年（西元一九三三）八月，黃河決口。被災人數三、六四二、五一四人，死亡人口數一八、二九三人，房屋倒塌一、六八五、三六九間，淹沒田畝一二、七四二、六四七畝，牲

畜傷害六三、六三九頭，損失一三二、二一四、六四八元。綏遠、山西、河北、河南、湖南等省影響頗巨。河北省各河堤決，淹沒數十村莊，農田四萬餘頃，黃河上游堤潰，溺死二千人以上。河南、滑縣尤重，被災面積達五千餘方里，災民三十餘萬人。淹沒房屋四十五萬間，死亡不計其數，財產損失三千餘萬元。山東被災區二十餘縣，災民百餘萬人。湖南八月，四大河流大漲，田廬淹沒。揚子江上游水勢奔騰而下，江水暴漲，沿江各縣被淹沒。安徽十餘縣水，江西十四縣水，損失數百萬元，災民十餘萬人。甘省暴風雨。淹沒屋宇田園。又地震，瘟疫流行，疫者五十餘縣，人民損失甚大。晉西中一帶，疫病幾遍全省。陝、粵、豫、黔、晉、滇、青海、寧夏、綏、閩等省旱，被災達七十餘縣，財產損失尤巨。豫、皖、冀、浙、湘、陝、晉、蘇、魯等九省蝗，被害面積六、八六三、〇三三畝，損失一四、七七九、二一五元。陝、豫、晉、甘等省冰雹風霜，被災達一百餘縣。晉省、太原附近冰雹，大如卵，損毁農物甚重。

『二十三年（西元一九三四）鄂、湘、豫、冀、晉、陝、川、皖、贛、閩、察省水，淹田地三六三、四九一、〇〇〇畝。黃河決口，長垣、濮陽一帶，盡成澤國，直至翌年三月，仍大水圍城，災情奇重。蘇、皖、浙、鄂、豫、贛、滇、陝等十四省，三一三縣，旱、水、蝗，損失達十萬萬元。本年水旱蝗災，農田被災面積一千六百餘

萬畝，損失約一千三百餘萬元，受災九省一九五縣。七月粵大風，倒塌無數，拔木沈舟，又十一省八十九縣風霜災，安徽旱，飢餓死者，不下數千人，逃亡者數百戶。」

『二十四年（西元一九三五）成都地震三次。九江等縣飢民多自殺。長江、黃河氾濫，鄂、湘、贛、皖、冀、魯、豫、蘇八省，被災面積六四、九〇四、四九六公里，災民二〇、五九五、八二六人，財產損失四一五、七〇一、九〇五元。就災民人數計算每人平均損失二十元。東北各地水沖毀橋梁，溺死男女五百餘人，災民九千人，被災二十三縣。冀、贛、蘇、豫、鄂、浙、閩、晉、皖、江、陝、湘等省旱，又蟲災，八省六十八縣，疫風雹十二省八十九縣，農作物被害成數在一百分之五十四。又浙、閩、粵、黔、陝、晉、甘、寧、遼九省均水，全國被水災縣份三百三十縣，災民二千三百餘萬人，財產損失八萬四千萬元。又晉、陝、魯、皖旱。」

『二十五年（西元一九三六）十二月，太原地震。四川飢餓，死七百餘人，飢民爭食樹皮草根充飢，不下十餘萬人。皖南之六安縣，餓斃數千人，逃亡數百家，餓殍載道。蘇北、淮陰、泗陽等縣瘟疫流行，黑熱病，達二千餘萬人。浙江杭縣一帶，螟蝗，損失稻量六、九〇〇擔，價值七五、六〇〇

元。豫之汲縣以北蝗害禾苗殆盡。河北旱，大風，苗麥枯萎，災民食樹葉野菜。河南四川旱，秋稻無着，災民達八七、五四八人。」

「二十六年（西元一九三七）皖、陝、蜀、豫、黔、桂、寧、貴、魯、甘等省旱災，災民食樹皮榆葉等充飢。蜀、豫尤重，蜀省餓死者三千餘人，災民三千餘萬人，被災縣共四一縣，佔全省十分之九，豫災民男女老幼達千萬人，受災縣數十餘，佔全省災區三分之一。豫、閩、粵、冀等省瘟疫流行，粵定安縣鼠疫，死者不計其數。豫省孟津、鄢陵、洛陽等縣，風，苗麥被害，秋收無望，損毁房屋無數，災民達三十餘萬人。甘肅省及豫西各縣，飢民鬻妻賣子度日，倒屍載道，乞食者達萬餘人。臨澧縣稻苞蟲爲害甚巨，損失百分之五十，害田四百畝。四川省蟲災亦烈，被災區域佔全省五分之四，災民二千萬人。浙省蟲，損失穀二、六一〇、四四〇石，値銀七、八三一、三二〇元，又川、黔、桂、及陝北荒旱。閩泉州、福清、莆田、惠安、晉江等縣瘟疫流行。」

以上直接彙集所得，漏略或不可免，然已足以見民國以來災情之慘重矣！

第二節 災荒發展之趨勢與特徵

觀前節所述我國數千年來各種天災流行之情形，已不難想見歷代飢荒之嚴重程度。災之與荒，本相聯而不可分，有災則必荒，荒由災致，而荒重之結果，重復摧傷社會之生產力而使災降愈頻，於是此兩者遂構成循環不已之因果關係。此種關係在我國歷史上表現尤爲明顯，吾人細按歷代災荒發展之趨勢與特徵，可歸納爲下列數點：

一、普遍性——所謂普遍性，乃包括時間與空間兩者而言。我國歷代之災荒，不但屢次發生在空間上益趨於普遍化，而且在時間上亦愈見普遍。空間上普遍化之結果，即形成無處無災無處不荒之現象，而時間上普遍化之結果，即形成無年無災無年不荒之現象。此觀乎我國歷代災荒之統計數字，即可瞭然。

但關於此種數字，從來統計殊不一致，最早者爲我國古代陰陽家之統計，其言曰：

「三統爲一元，一元有四千五百六十歲，初入元有陽元，謂旱九年；次陰九，謂水九年。次陽

九次陰七，次陽七，次陰五，次陽五，次陰三，次陽三。從入元至陽三，災歲總有五十七年，幷前四千五百六十年，通爲四千六百一十七歲，一元之氣終矣。此陰陽水旱之大數中間曠隔數百年，久近不齊，而莫逃其厄。（禮記疏引漢志）

此種統計數字，非根據事實所得者，自無考慮之價值。近代學者研究我國災荒頻數所得之統計結果，可舉者則有如下數家：

一、D. H. Mallong 氏：統計我國自紀元前一〇八年至紀元後一九一一年止，共有一千八百二十八次災荒。（包括水旱、風、霜、雹、蝗、兵匪）平均十八省中，每年必有一省罹災。（見中國災荒之原因 The Couses of Chinese Famine）

二、A. Hosie 氏：統計我國自西元六二〇年至一六四三年，共一千零二十三年間，受旱災約六百一十二年，平均計算在兩年中即受害一年。（見中國之旱災 Daoughts in China）

三、竺可楨氏：統計我國本部十八省自西元一世紀至十九世紀，水災凡六五八次，旱災凡一〇一三次。（見歷史上氣候之變遷）

四、陳達氏統計我國自西元前二〇六年至一九三六年，共二千一百四十二年間有一千零三十一年水災，計每百年有四十八年水災；又在同時期中有一千零六十年旱災，計每百年有四十九年旱災。（見人口問題）

此四種統計，皆嫌其不確不全。

其實我國歷史上，水、旱、蝗、雹、風、疫、地震、霜、雪等災害，自西曆紀元前一七六六（商湯十八年）至紀元後一九三七年止，計三七〇三年間，共達五二五八次，平均約每六個月強即罹災一次。若僅就旱災而言，則此三七〇三年間亦達一〇七四次，平均約每三年四個月強即罹一次；又僅就水災而言，則此同時期中所發生者，亦達一〇五八次，平均約每三年五個月即罹一次。若謂漢以前之記載，可靠性過小，則自漢立國之後計算，即自西曆紀元前二〇六至一九三六年，此二一四二年間災害之總數已達五一五〇次，平均約每四個月強即罹災一次。又就旱災言，凡一〇三五次，平均約每二年強即罹一次；水災凡一〇三七次，平均亦每約二年即罹一次。茲就各世紀各種災害之頻數列表如下：

年代／災數／類別	水災	旱災	蝗災	雹災	風災	疫災	地震	霜雪	歉饑	總計
前十八世紀		七								七
前十六世紀	六									六
前十四世紀	一									一
前十二世紀		一								一
前十一世紀	一						二			三
前十世紀				一						一
前九世紀		九		一						一〇
前八世紀	二	一	三				二	四	一	一三
前七世紀	八	六	四	一		一	一	一	四	二六
前六世紀	四	一四	三	二			三	一	三	三〇
前五世紀		一	二				一	一		五
前四世紀	一									一

世紀										
前三世紀		一	一			一	一		五	九
前二世紀	一三	一六	一二	七	六		七	三	六	七〇
前一世紀	一二	一五	二	三	四		九	二	五	五二
一世紀	一三	二〇	一七	五	二	二	七	一	二	六九
二世紀	三七	二七	二一	一七	一七	七	四四	一		一七一
三世紀	二九	二五	六	一三	一六	一二	二七	二	一〇	一四〇
四世紀	二六	三九	九	一五	二七	八	三二		五	一六一
五世紀	五七	三七	九	一六	二六	九	二四	一二	七	一九六
六世紀	三四	五〇	一一	九	一六	七	二二	九	五	一六三
七世紀	四一	四一	九	一一	一一	九	一三	八	八	一五一
八世紀	三九	四一	九	九	二六	四	一八	四		一五〇
九世紀	三九	四八	一九	一八	二六	六	二二	九	九	一九六
十世紀	四九	五五	二四	一八	二〇	三	四	六	三	一八二
十一世紀	六七	五四	二五	一八	二六	六	三一	五	三一	二六三

十二世紀	六〇	五九	三一	四五	三一	一六	三四	四	三六	三一六
十三世紀	五七	七〇	三六	四七	三一	七	二五	一三	三六	三二二
十四世紀	七三	五四	三八	四七	三七	一九	五六	二五	四二	三九一
十五世紀	七一	五一	二五	一二	二一	一五	四〇	五	三二	二七二
十六世紀	八六	七四	四三	七四	四八	三一	六〇	九	三九	五〇四
十七世紀	八六	八六	五〇	六〇	六一	三一	七三	三一	三九	五〇七
十八世紀	六二	八〇	三五	五二	二八	二八	六六	二七	三三	四一一
十九世紀	七三	七三	二八	四三	三〇	三二	六八	一八	四二	四〇七
二十世紀（至三十年代）	三一	一九	一〇	六	八	七	一三	三	四	一〇一
總計	一〇五八	一〇七四	四八二	五五〇	五一八	二六一	七〇五	二〇三	四〇七	五二五八

（註）本表對於災害次數統計之標準如下：

1. 凡見於記載之各種災害，不論其災情之輕重及災區之廣狹，亦不論其是否在同一行政區域內，但在一年中所發生者，皆作爲一次計算。

2. 災害中有歉饑一項，如記載中能明白其致饑原因之爲水、旱、蝗、雹等時，則按水、旱、蝗、雹等災計算，如不明白其原因，僅有「大饑」「大無禾」等記載時，則歸於歉饑一項中。

又以朝代爲單位，統計各種災害之頻數，有如下表：

朝代／災別／頻數	水災	旱災	蝗災	雹災	風災	疫災	地震	霜雪	歉饑	總計
殷商	五	八								一三
兩周	一六	三〇	一三	五		一	九	七	八	八九
秦漢	七六	八一	五〇	三五	二九	一三	六八	九	一四	三七五
魏晉	五六	六〇	一四	三五	五四	一七	五三	二	一三	三〇四
南北朝	七七	七七	一七	一八	三三	一七	四〇	二〇	一六	三一五
隋	五	九	一		二	一	三		一	二二
唐	一一五	一二五	三四	三七	六三	一六	五二	二七	二四	四九三
五季	一一	二六	六	三	二		三			五一
兩宋（金附）	一九三	一八三	九〇	一〇一	九三	三二	七七	一八	八七	八七四
元	九二	八六	六一	六九	四二	二〇	五六	二八	五九	五一三
明	一九六	一七四	九四	一一二	九七	六四	一六五	一六	九三	一〇一一

清	一九二	二〇一	九三	一三一	九七	七四	一六九	七四	九〇	一一二一
民國(至廿六年)	二四	一四	九	四	六	六	一〇	二	二	七七
總計	一〇五八	一〇七四	四八二	五五〇	五一八	二六一	七〇五	二〇三	四〇七	五二五八

(註)本表計算標準同前表。

觀此則歷代災荒在時間上之普遍化，固極明顯，至於空間上之普遍化，則僅假借竺可楨博士之統計，已足以見其一般趨勢：

	河北	山東	山西	河南	江蘇	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	陝西	甘肅	四川	廣東	廣西	雲南	貴州
一世紀				二														
二世紀	二	三	一	一〇						三	三	二	一					
三世紀	三	二		七	一	三			一	二		一	一	一				
四世紀		一		一	一	一					一							
五世紀		三	一	一	一〇	二		三										

世紀																	
六世紀		一										一					
七世紀	二	一		三	一	一	一	一				四		一			
八世紀	三	一	一	六	一	一	一	一		一		一三					
九世紀	二	三	一	三	二			三				八		一			
十世紀	五	八	一	一五	三	四				三	三	一	三		一	一	
十一世紀	九	四	四	一九	一三	四	三	二	二			三					
十二世紀	四			五	一三	六	八	一八	六	五		四	三	四			
十三世紀	七	二	一	六	二	三	二	一〇	一	二		三			一		
十四世紀	一八	一七	三	二六	三	[illegible]	四	五	三	四	四	三	五		一		
十五世紀	三	三	五	三	三			三	四					一	一	一	一
十六世紀	一	二	三	三	二		一	四	三	二	二	六			三	一	三
十七世紀	二四	一四	六	一四	一六	一五	一九	一三	八	一三	一〇	九	一	四	一	一	四
十八世紀	三	三〇	三	一九	二七	三	八	一六	三	一四	七	五	三		七		二

十九世紀	五三	三五	四四	三三	四一	四三	二六	二七	八	三六	三三	一四	一七	六	九	三	四	五
共計	一六四	一一八	六二	一七三	一五三	一三五	七五	一〇四	三四	八四	六三	七七	三三	一七	二四	七	二五	五

（註）原表末格有各世紀總數，因不適用，故删。

此各世紀各省水災之統計也。其中世紀愈近者，則各省之分佈亦愈普遍，其趨勢，一見即知！又：

	河北	山東	山西	河南	江蘇	安徽	江西	浙江	福建	湖北	湖南	陝西	甘肅	四川	廣東	廣西	雲南	貴州
一世紀		一		廿														
二世紀			一	一四	二													
三世紀	二	一	一									二		二				
四世紀	一	二	一		三三			一					一					
五世紀				二	六							一						
六世紀	一		一	一	一							一四						
七世紀	三	五	四	三	一	一				三		五		五				

八世紀	九世紀	十世紀	十一世紀	十二世紀	十三世紀	十四世紀	十五世紀	十六世紀	十七世紀	十八世紀	十九世紀	共計
二	一	六	一四	三	一三	一六	七	五	五	八	四七	一四四
一	三	五	二	四	八	六	五	四	二	八	三〇	一三
一	五	五	一	一	一三	一〇	七	八	一三	三	三	八六
一	八	二〇	一三	二	一三	一三	四	三	一	二	一〇	一四一
三	九	四	二	一七	一〇	六	七	四	二	五	一四	一〇〇
二	一〇	五	七	一八	二	四	三	二	一	五	三	八三
一	五	一	一	五	六	二	二	九	一		二	四四
一	八	二	四	一九	七	六	一四	一三	三	八	一五	一一九
一	三			六	六	四	四	一三	五	五	二	四九
	三	二	二	五	五	一〇	一五	二三	八	四	一四	九三
一	四	二	二	七	二	五	九	四			一二	四七
五	三	六	八	六	六	九	七	九	四	一	一六	九二
一				四		五	一	一		六	九	二六
			二	一〇	四	二	二	二		一		三〇
					三	二三	三	六			二	一六
		一				五	三	七	三	一	四	二三
							二	一〇	五		一	一八
								二	一			三

（註）同上。

此各世紀各省旱災之統計也。其中空間上分佈之普遍化之情形與前表同樣顯著。此種普遍性卽表示災荒廣度之日益加大，我國歷史上災荒發展之趨勢與特徵斯其一也。

二、繼起性——災荒之繼起性，在我國所表現者尤較任何國家爲甚。各種災害，本皆有其相互之關聯，如大旱之常伴以蝗災，水旱災害之常隨以疫癘等皆是也。如防治疏忽，則各種災害之繼起爲虐，勢必無可免，而其爲害之慘重，尤不堪問。我國歷代各種災害，錯然紛呈，同時併發之情形，誠舉世所罕覩。如：

『明世宗嘉靖八年，陝西僉事齊之鸞上言：臣，承乏寧夏，自七月中由舒、霍逾汝寧，目擊光、息、蔡、潁間蝗食禾穗殆盡，及經陝、閿、潼關，晚禾無遺，流民載道，迨入關中，重以秋潦，環慶而北，鄜陽五載。』（大政紀）

此實不僅爲明代之情形，且可爲歷史上各時期災害之一般寫照。民國以來之事實，更足以證明此繼起性之嚴重。如民國二十年江淮大水災之後，卽繼之以大疫病，國民政府救濟水災委員會報告書云：『水災之後又有疫病，且因疫而死者其數比較淹餓而死者爲衆。』又如民國二十三年華北、

華中各省曾有一度水旱大災之侵襲，繼之復有蝗災之致命損害。舊創未復，新創又加，此殆已成為極常見之事實矣！我國歷史上災荒發展之趨勢與特徵斯其二也。

三、積累性——災荒積累性之表現，更為我國所特有。蓋我國災荒之週期極短，一年一度之巨災，已為二千年間之常例。但每次巨災之後，從未有補救之良術，不獨致病之弱點未除，且反因每一度巨創之後，元氣愈傷，防災之設備愈廢，危機日益增劇。在此情形之下，週期之輪環愈速，以前期無數次累積所存之已有之『病態』為基礎，再度表演，其規模遂更加擴大。此擴大再演之事實，即災荒發展積累性之具體特徵。據前舉統計之結果，吾人不難發現自西曆紀元第一世紀以後，災荒之頻度愈密強度愈深。如第一世紀災荒之總數為六九次；而第二世紀則增至一七一次；十一世紀復增至二六三次；十四世紀又增至三九一次；十六世紀更增至五〇四次。觀此則我國災荒之週期積累性已可概見。我國歷史上災荒發展之趨勢與特徵斯其三也。

綜此三點，我國災荒長期發展之全般趨勢與特徵，已甚顯矣！

第二章　災荒之成因

第一節　災荒發生之自然條件

第一項　自然條件之意義與作用

我國數千年來，災荒所以不斷發生之原因，自然環境若干具體條件之影響，自不容遽加否認。尤以社會經濟發展較落後之國度，自然條件之支配力必亦較強，此固一般人所共曉。惟我國歷來學者對於自然條件之影響力，往往作過高之估計，甚或以之為唯一之決定因素，殊欠精當。故吾人於探究歷代災荒發生之自然原因以前，對於自然條件之意義與作用，不可不略求正確之理解。

所謂自然條件者何？簡言之，即居於人類生活主體之外，而環繞於其週遭，且給與人類生活以某種程度之阻礙或便利之各種固有之地形、地質、溫度、雨量等自然力是也。

準此釋義，則吾人所得之第一觀念，即須認定自然條件之對於人類社會，乃屬外在之力量，此力量既屬於外在者，則其所及於人類社會之影響，自不能超越於人類社會本身所具備之內在結構條件之上，此理殆無容疑。即如人之病與死也，固導因於外界寒暑菌癘之侵入，然亦必須以人身內部抵抗力之強弱爲前提。自然條件之作用，亦何莫不如是？所謂地形也；地質也；溫度也；雨量也，亦猶之乎寒暑菌癘已耳，其所得以爲虐，而使人類生活遭受深重之打擊者，蓋必乘人類生活上有某種缺陷之時，無缺陷則災不現，或現而甚微，有缺陷，斯成災矣！此證以古今中外之事實，莫不皆然。故吾人於前述災荒之定義時，即認定所謂災荒，乃以人與人社會關係之失調爲前提，而引起人對於其自體以外之各種自然條件控制之失敗，從而招致之物質上之損害，此定義愈經事實之印證而愈明。但所謂人對自然條件控制之失敗，其程度之深淺，實隨人類經濟生活之進步而不同。就一般情形而論：自然之支配力在社會生產力低下之國度，表現甚強，蓋生產力低下，則其克服自然條件之能力亦弱；反之，社會生產力發展提高，則其克服自然條件之能力增大，而自然之支配力，勢難發揮顯著之作用，且將逐漸受人類之控制而趨於輭化。

故概括言之，生產力之發展未達到完全克服自然之程度，實爲自然條件得以發生作用而加害於人類之基本原因。但在人類社會生產力進步之過程中，各種自然條件之影響，勢必逐漸減少，是故世人之以自然條件爲不可抗者，誠有所偏蔽而不足信。

然若以我國過去之天災，完全歸咎於生產力之未發展，甚或如若干學者之錯誤認識，以生產力爲單純之技術範疇，遂從而確定我國數千年來之災荒，皆由於技術之不進步，則又不然！蓋任何階段發展之生產力，祇須在與之相適應之生產關係下，得以充分發揮，就當時之技術水平，亦不難避免天災之襲擊，而減輕其凶險之程度。我國過去無數次天災之降臨，皆因當時社會生產力備受生產關係之束縛，匪特無伸展之可能，且基於社會經濟結構內部，重重矛盾，使當時技術進步之一般水平所能達到之一切防災設備，亦悉遭破壞。致有避免自然災害之法而無力施行，或行而復廢，徒勞無功。在此種情形之下，自然條件遂得暢然肆其威力，而此時之人類，亦唯聽天由命，一任安排。其中天然環境較優者，或可僥倖偷生，少受損害，倘遇自然條件特劣之處，則災禍洊至，凶荒連年，自不可免。此吾人於研究自然條件之時所應首先瞭解者也。

第二項　氣候變遷之關係

氣候爲自然條件之一，氣候之變動，對於旱、潦、蝗、螟、風、雪、霜、雹等災害之發生，均有重要之影響，

先就旱災言之。旱災之成，大體由於降雨量之不適宜，降雨量之多寡，原以空中溫度之高低爲定。氣溫增高，絕無致雨之希望，而溫度之低降，實爲霖沛之前提。但有時空中溫度雖已降低，亦未必卽能致雨，此則因上升之空氣，流行甚速，其力足以抵禦雨點之下降，或因雲點成雨之後，中途復遇乾燥之氣流，以致未抵地面，又蒸發淨盡，遂使地面缺乏適當之雨量。同時，雨量之多寡，亦受地形及方位之影響，如新疆大戈壁沙漠中終年無雨；而印度孟加拉（Bengal）地方之降雨量，則每年竟達一萬四千八百粍；又喜馬拉雅山麓地帶，亦常有每年雨量達一萬一千粍者，此蓋因其地面高聳，恰當海風上升最初凝縮之處也。

我國各地雨量，至不平均，其所以不平均者，據白月恆先生分析，又有下列數原因：（註一）（一）中國東南臨海，西南以橫斷山脈低谷，而間接臨印度洋，是吾國直接間接兩面臨海；然由海趨向內

（註一）白月恆氏圖地誌總論第三卷氣候篇。

陸，地形層層漸高，距海近處多為平原，繼進則為邱陵，更進則為高原，為沙漠。地勢不齊，則水氣之分佈不侔，此雨量差異之原因一也。(二)橫行山脈易阻雨量，西馬拉亞山其明徵也；直角形之山脈，亦易阻雨量，大行山脈與秦嶺其明徵也，此雨量差異之原因二也。(三)起東北及西北氣候風時，每驅逐東南海面水氣；然起東南與西南季候風時，輒輸送雨量。故沙漠風盛行時，降雨絕少，此雨量差異之原因三也。有此三因，故中國各地雨量極不齊一。據上海徐家匯天文臺長佛洛克 (L. Froc) 氏彙集各地雨量報告統計之結果，我國各主要區域中有三十一處其十一年間之雨量如下：(註二)

(註二)見佛氏所編一九〇〇至一九一〇年中國雨量報告書 (Lapluie en Chine 1900-10)

—單位公厘—

區域	每年平均雨量	寒期	熱期	一年中雨量之最大者	一月中雨量之最大者	一日中雨量之最大者	最乾年之雨量
上海	一一六一·三	三九一·九	七六九·八	一四三九·四 (一九〇六)	三二四·七 (一九〇八八月)	一三三·五 (一九〇七六月一日)	一〇〇八·六 (一九〇〇)
香港	二〇三四·七	五四三·一	一四九一·六	二四七三·四 (一九〇三)	六八四·五 (一九〇三五月)	三八二·八 (一九〇四八月二五日)	一四一六·七 (一九〇一)
青島	七四八·三	一七五·九	五六八·一	九二九·〇 (一九〇九)	三九五·三 (一九〇三七月)	一三二·三 (一九〇六七月九日)	四四五·六 (一九〇一)

牛莊	六三八·二	一三五·七	五〇三·五	九二六·〇（一九〇三）	六四八·六（一九〇三六月）	一九一·五（一九〇三六月三日）	四六七·七（一九〇六）
芝罘	五六七·八	一四二·七	四四五·一	九一五·七（一九〇三）	四三〇·五（一九〇四七月）	一九六·九（一九〇三八月一六日）	四三五·七（一九〇六）
璣瑯島	七三五·三	一五三·九	五一七·四	九六九·〇（一九〇四）	四八五·五（一九〇七七月）	二六五·四（一九〇四八月一七日）	三六〇·七（一九〇一）
佘山	九六九·四	三三二·四	六五七·〇	一二四七·九（一九〇七）	三四八·八（一九〇七七月）	一三〇·七（一九〇九九月五日）	八三三·五（一九〇一）
大戢山	一〇六六·〇	四〇三·三	六七三·〇	一三六七·八（一九〇三）	二六五·一（一九〇九六月）	一五三·四（一九〇九九月一七日）	八六六·八（一九〇八）
花鳥山北島	一〇三〇·〇	三五五·一	六六四·九	一五六三·二（一九〇五）	三三六·〇（一九〇五八月）	一〇〇·七（一九〇四六月二四日）	八一七·一（一九〇二）
小龜山	九一四·〇	三一九·六	五九四·四	一〇三三·三（一九〇一）	二九八·八（一九〇三七月）	一三〇·七（一九〇六六月二四日）	一八一·七（一九〇四）
佘山天文臺	九一三·三	三〇九·〇	六六三·二	一二五五·三（一九〇六）	二六八·四（一九〇五八月）	一〇七·九（一九〇六八月一日）	八〇一·一（一九〇三）
鎮山	一一二八·六	三〇〇·一	八一八·五	一三九四·三（一九〇六）	四七六·一（一九〇一七月）	二五四·八（一九一〇八月五日）	七七三·四（一九〇四）
蕪湖	一三〇〇·七	三八五·三	九一五·四	一六三三·〇（一九〇六）	四〇〇·九（一九〇八六月）	三一七·五（一九〇五四月一九日）	五七三·三（一九〇〇）
九江	一六一〇·三	五三五·九	一〇八四·四	二〇三六·二（一九一〇）	六〇六·〇（一九〇九六月）	一七七·〇（一九〇一六月二四日）	一〇三三·八（一九〇三）
漢口	一二一三·七	三八〇·五	八三三·二	一六〇九·一（一九〇九）	五三三·八（一九〇一七月）	一九五·〇（一九〇九七月一三日）	五六三·五（一九〇三）
宜昌	一〇一五·八	一八〇·四	七七三·四	一三三五·九（一九一〇）	三九九·八（一九〇八七月）	一八一·六（一九一〇七月一三日）	六四二·三（一九〇〇）六四四·七（一九〇三）
重慶	一〇三四·九	三七九·九	六四五·〇	一四一九·七（一九〇三）	三九一·一（一九〇三六月）	一三三·八（一九〇三六月八日）	七九〇·二（一九〇三）

寧波	一三三二·〇	五二一·九	八一九·一	一九六三·〇（一九〇一）	三九七·三（一九〇三六月）	一二七·〇（一九〇二八月一九日）	九三二·八（一九一〇）
溫州	一五九八·四	四七四·一	一〇八四·二	二〇四四·四（一九〇八）	四五三·〇（一九〇八八月）	一四四·〇（一九一〇七月一九日）	一一三九·七（一九〇三）
福州	一三二四·六	五六三·九	九五一·七	二五七一·八（一九〇六）	六八五·五（一九〇九九月）	一八八·三（一九〇九九月二〇日）	一〇三三·九（一九一〇）
牛山島	九九六·九	二六九·〇	七〇七·九	一二八四·三（一九〇二）	三三二·〇（一九〇一八月）	二五四·〇（一九〇六五月三日）	六三六·三（一九一〇）
烏邱嶼	八四四·一	一九七·四	六四六·七	一一一三·四（一九〇〇）	二六九·〇（一九〇三六月）	一五一·二（一九〇六五月二三日）	五六〇·一（一九一〇）
廈門	一一七五·七	三三〇·七	八四六·〇	一六四五·七（一九〇三）	三六八·八（一九〇四八月）	一八五·六（一九〇三五月一八日）	六一四·八（一九一〇）
東碇島	一〇三五·〇	二九八·〇	七三七·〇	一五六二·〇（一九〇三）	四〇八·七（一九〇二五月）	一七二·七（一九〇五九月一五日）	六九五·一（一九一〇）
東澎島	一〇九九·四	三四八·三	七三一·一	一七八四·七（一九〇三）	三六八·五（一九〇三八月）	一六二·六（一九〇一八月四日）	五九七·九（一九一〇）
石碑山	一三七六·三	四〇〇·一	九七六·二	二〇九五·四（一九〇三）	五四八·二（一九〇九十月）	二二八·六（一九〇六七月二八日）	七〇一·六（一九一〇）
梧州	一三三九·八	三三六·三	一〇〇三·六	二〇四八·九（一九〇七）	四七二·三（一九〇七五月）	一三四·一（一九〇一七月三日）	九七五·四（一九〇〇）
龍州	一〇〇四·三	三〇三·一	七〇三·三	一五二六·五（一九〇八）	四〇七·三（一九〇四五月）	一四四·八（一九〇四五月二日）	四九九·五（一九〇三）
北海（廣東）	一九九五·五	五二七·一	一四九八·四	二六九一·三（一九〇八）	九五二·五（一九〇〇七月）	三一九·五（一九〇三六月二七日）	一四三三·七（一九一〇）
汕頭	一五〇九·五	四一六·三	一〇九三·三	二三一八·七（一九〇三）	五八〇·七（一九〇三六月）	二三一·四（一九〇三十月二八日）	七四六·一（一九一〇）
三水	一五三七·九	四八九·一	一三六八·八	二一六〇·〇（一九〇七）	六二五·八（一九〇七九月）	一八四·〇（一九〇〇九月一四日）	一一三三·七（一九一〇）

尚有測驗不及十年者凡十八處其一年中雨量之平均值，有如下表：

地名	雨量	地名	雨量	地名	雨量	地名	雨量	地名	雨量
奉天	五九八·二	山後	四九九·五	天津	四九五·九	營口	一〇六三·九	南京	一一一八·四
沙市	一二一八·一	杭州	一五四三·三	北魚山	一一二七·九	東湖	七九九·三	東犬	一一八一·七
吳淞	一〇六二·三	蘇臘浜	一一二七·九	成都	八八四·六	雲南	一〇九八·五	南寧	一一八六·一
蒙自	九二八·一	哈爾濱	五六四·〇	長春	七六一·七				

據上列兩表，可知我國雨量最多之處，每年平均可達二千五百九十餘公釐；次多者亦達二千零三十餘公釐；而最少者則每年平均僅達八十九公釐，相差甚遠。然僅此雨量之不平均，猶不足以致亢旱之災。惟此雨量分配之不適宜，始為遭旱之根源。所謂分配之適宜與否，當視雨量變遷程度之如何而定。我國居亞洲之東南部，就海陸之關係言，則本部與東三省實屬於近海區域，而蒙古、西藏、新疆等地則屬於內陸區域。近海區域即季風區域，而內陸區域則為大陸氣候所支配。季風對於農事雖有益處，如夏雨之利於稻田者是，然此僅就其常態而言，非必年年如此，而季風最大之缺點，則為雨量分配之不均。季候風區域雨量變遷之劇烈，誠非他種氣候所可及。譬如我國河北省之降

雨量，其變動性卽極顯著，就天津之降雨量爲代表而計算，則其最多之時，可達百分之一百五十以上；而最少之時，竟不及百分之五十，旱災自不可免。又如北平之降雨量常年平均皆達二十五吋，而民國九年僅十一吋，其距中率爲百分之五十六，是年直隸（今河北）等五省大旱，若干學者嘗謂基因於此。是則氣候變遷與旱災之關係，亦大略可見矣。

至於水潦之災，其形成之自然原因，除地形、地質之外，雨量亦甚重要。大致如上所述，由於氣候之變動，雨量過少則亢旱而雨量過多時則必難免於大水，此殆勿容更加解釋。故國民政府救濟水災委員會於分析二十年長江流域大水災之原因時，曾作如下之結論曰：

「民國二十年入夏以後，霪雨連綿，經月不止，尤以七月初，七月終，八月初，三次爲最巨。……

七月間揚子江流域各地雨量在五百公尺以上者有四處，三百公尺以上者有七處，全月平均雨量三百六十一公釐，以視歷年同月之平均雨量一百六十·六公釐，大至二倍有奇。至於淮河流域七月份平均雨量亦至三百五十三公釐，天降厥災，晴雨失常，浩劫之來，蓋有由焉。」

據此，則氣候與水災之關係亦明矣！

再就蝗災言之。蝗蝻蝝蚸之生，泰半由於氣候之關係，如飛蝗之卵與蝝之幼蟲，皆隱藏於地下及稻根深處，其發育成長，純賴溫度之增高。若上年冬季嚴寒，冰雪所摧，則蝗卵幼蟲必多殞滅；或平日雨量豐沛，亦可沖殺蟲蛆，破壞蟲卵。若乃夏令酷熱，雨量減少，其直接影響，即使足以引起害蟲疾病之細菌不能獲得充分之溼度，無從發展；且因長期旱乾，植物生長遲慢，抵抗力弱而易受損，而蝗蝝幼蟲在高溫度之下發育強大。則是年蟲害必烈，越年尤甚。故每當連年曠旱，氣候乾燥，則蝗災繼起，勢亦特烈。明徐光啓云：『按春秋至於戰國，其蝗災書月者一百一十有一；書二月者二；書三月者三；書四月者十九；書五月者二十；書六月者三十一；書七月者二十；書八月者十二；書九月者一；書十二月者三，是最盛於夏秋之間。』（農政全書）所以然者，蓋以夏秋溫度本高，若及時不雨，必更燥熱，害蟲生長加速，爲禍自廣。觀乎民國十八年豫、魯、蘇、皖等省亢旱不止，蝗蝻肆虐之凶，當益可信。所謂『大旱蝗災』雖屬尋常農諺，然實不無科學根據！

至於風力對於蝗災之蔓延，亦有相當之影響，飛蝗及其他有翅害蟲，常依風力而傳佈。故風力與風向之關係，頗足以限制蝗災蔓延區域之大小。據美國學者之試驗蝗蛾幼蟲，在適宜條件下，可

藉風力傳送達十二公里之遠，可爲明證。此皆氣候對於蝗災之主要影響也。

更就風災言之。凡風速達十米以上者，通稱爲暴風(Storm)，而暴風之發生，以溫帶爲最常，我國大部位於溫帶，故遭遇風災之機會特多。依其所取之途徑區分，約有四種：即西伯利亞暴風；滿蒙暴風；黃河流域暴風；及長江流域暴風，是也。暴風之達於陸上者，常『拔木發屋』，其對於農業之損害尤甚，圃中之苗，植物之花葉，一遇風暴，即蕩然無存。例如海濱當稻作開花之際，颶風最多，一遇其侵襲，則滿田水稻，即難望其全熟，甚或完全絕望於收成。我國除受溫帶尋常風暴損害之外，沿海各地，往往更受颶風(Typhoon)之虐，颶風乃發源於熱帶，我國閩、粵、江、浙等地夏季常遇之颶風，皆從赤道附近之太平洋發出，經菲律賓、臺灣而來。其移行之方向，乃自東而西，每日平均速率凡八百餘里，其勢猛而驟，爲害之烈，不下於尋常之風暴。但無論颶風或尋常之風暴，其起因於氣壓傾度之關係，固相同也。

至於霜雹之災，亦莫不由於氣溫變遷之所致。蓋水氣凝結時，溫度在冰點以下，則成爲固體之霜，而空中水氣凝縮過甚，又往往集合爲大形之結晶體，冰雹即此等結晶體之一種。冰雹之大者，其

重量常達一斤以上，其爲害重則殺牲畜毀廬舍；輕則傷折禾黍樹木，較之隕霜之害尤顯而易見。隕霜之爲災，實際上並不減於冰雹，冰雹多見於夏令，而嚴霜則降於早春、晚秋苗芽初萌子實將熟之時，故禾稼瓜果遇之，絕無幸免。雖此等霜雹之災，範圍多甚狹小，然皆天然氣候變遷之賜也。

第三項　地理環境之關係

所謂地理環境，乃包括地形與地質之總稱。地形與地質對於水災、地震等之發生，有極大之影響，此爲一般人所共知。

我國歷代水災發生最多之區，即河北、河南、山東、江蘇等省，而黃河、永定河、淮河、運河等即其致禍之源也。其所以然者，蓋因此數河流之地形與地質，皆有其獨特之缺點，易招災害故耳。

民國以來，長江之氾濫漸多，據水利專家之考察，蓋有其自然環境之特殊原因在焉。其中除前述雨量關係之外，地形之影響，亦頗占重要。

就大體言，河流之易於泛濫與否，與其坡度(Gradient)之大小有至密切之關係。坡度愈小，泛濫性亦愈小；坡度愈大，則其泛濫性亦愈大。黃河、永定河等皆坡度特大之河流。黃河導源於青海之

星宿海，全長八千里，流域四十萬方英里，其上游地勢特高，拔海一萬四千英尺，至甘肅西北部，尚達八千英尺，河牀固定，水勢湍急，其週圍又皆深溝峽谷，故其水流之在上游，只有剝蝕而無沈積；及其過河南孟津以東，出山嶽而入平原，地勢低降，僅達一千數百英尺，坡度突變甚大，水流之速率驟減，於是從上游挾來之土砂，十九沈澱於河底，若當大雨急瀉直下，則其所挾之沙量流入平原水道之中者更多，日積月累，河床遂漸至淤淺。據正確之統計，黃河之沈澱量達百分之十一，比之歐洲河流沈澱量最大之法蘭西之倫河（Rhone River），竟超過四倍以上。蓋倫河之沈澱量亦僅百分之二・二二也。至黃河沈澱量所以如斯巨大之原因，即由於該河流域皆屬黃土地帶，又乏森林，土質鬆疏，易被水流沖刷，同時黃土之顆粒細小，是以沖刷之量較他種土質尤大。基此原因，故黃河含沙特多，俗有『一石水六斗泥』之諺。當其低水之時，每秒鐘平均行半公尺，砂粒佔全部百分之〇・二八。而洪水期水行之速率較低水期增加四倍至五倍，砂粒竟佔百分之四十五。據此，約計黃河一日間輸出之沙量，低水期當為六萬四千立方公尺；洪水期則當為三千一百萬立方公尺。比較之北京紫京城之容量更多兩倍。故依今日水利專家之估計，黃河當洪水時期，僅八小時間所輸出之沙，

已足以塡滿整個之紫京城。由此觀之，黃河之含沙量，實居世界之第一位。據統計，世界其他各大河流中含沙量最多者爲多惱河（Danube River），然其每立方公尺水中所含之沙量亦僅二・一一五格蘭姆，而黃河每一立方公尺水中之含沙量則竟達五・六二〇格蘭姆之譜。較之多惱河約高三倍。有此巨量泥沙之沈澱，而其下流之坡度又極大，故累日淤積，河牀漸高，一遇水勢汜濫，自必決溢而肇滔天之禍。故自周定王五年至清光緒三十年間，黃河決口竟達一百三十九次，若就地理環境而言，自非無因！

地理學家白月恆先生對於黃河爲禍之原，曾有統括之言曰：

「黃河自有始以來，卽爲中國大害者，其故有五：卽水質濁、水勢急、水量多、水患驟、水道善移，是也。質奚爲乎黃且濁？以其下靑海繞河套而出潼關也。沿河多沙土，北風又終年簸覆大沙漠塵土於河床河灘之上，兼之上流水勢激烈，坍潰兩岸山石，隨流磨蕩，終成砂礫，以故其水質較他水爲濁。勢奚爲急？因其上流束於山峽，斂其滂瀁，沸獲橫決，然其縱逸之勢，沛不可遏，一旦過底柱下孟津而瀉於汜水平原，放乎衞、鄭、宋、魯之郊，漫衍低窪，則向之鬱塞不伸者，至此一瀉千里，若馬走

坡，若獸走壙，故水勢較他水爲急。吾人於冬春之間，驅車黃河之畔，見洲渚瀠洄，水勢渟佇，以爲河固是淺露也；然而溽暑時至，大雨霪霖，不崇朝而洪濤巨浪壞山襄陵者何故？蓋陰山北嶺，千峯夾河，夏霖驟至，萬澗齊奔。所以向之河岸谿谿沙渚鱗鱗者，奄息決堤漫野，萬姓其魚淪胥之禍，有若地覆天翻！向之冬春水淺者，因北方雨少，河淺善洩，而夏霖驟溢者，以山多樹少，數萬里之水，暈忽走一河，西高東下，朝發夕至，此河患之所以難禦也。至於下流爲患，尤在善於淤澱，蓋同一水也，上流奔騰，則力大可以轉巨石；下流停蓄，則力弱不能勝砂礫。黃河性濁含沙獨多，上流奔瀉，泥沙漂蕩，迨其走燕、豫、齊、魯平疇，則成緩流。凡自隴、蒙、秦、晉攜來無數之泥沙，斂於汜水東利津西千里河槽矣。年年堆累，數百載後有不底高於岸外平原者乎？所以輕者決口；重者改道，汩汩洪流，爲禍無窮。」（註三）

此殆即今世地理學者研究黃河病源之一般結論也。

至若永定河情形與黃河亦頗相似。永定河上流曰桑乾河，發源於山西管涔山，經察哈爾而入

〔註三〕白月恆民國地誌總論第二卷水道篇。

河北，上流地勢較高，坡度較大，水流迅速，而帶沙之量亦大。但既達平原，坡度突然變小，水流速度亦突減，致上游所挾來之泥沙，竟超過河流所能負擔之量。於是一部分泥沙，不得遂其就下之性，乃沈積於山地與平原交界之處。此沈澱量，據統計亦達百分之八至百分之十，僅略次於黃河。永定河所以被稱爲「渾河」，正因其沈澱物多河水渾濁之故。當民國六年永定河所帶下之泥土，曾一度於四十八小時之內將海河河身填高八尺。河道既爲泥沙所壅塞，則其容水量自形減少，而水之來源仍不斷增加。在此情形下，勢不得不決堤橫流釀成洪水之災。且如河北之河流，最主要者除永定河外，尙有子牙河、大清河及南北兩運河，皆匯集於天津附近，由海河入海。然海河河口之排水量有限，而水之供給過多，此亦易於致災之一因。

再如淮河，發源於桐柏山北，有支流二十餘，長短容量各處不同，均以淮水爲尾閭。自前次黃河奪取淮水故道，攜其渾濁之泥沙，日澱淮槽。歷時既久，河沙沈積，遂亦淤塞，淮流滾滾，無所消洩。其後黃河復改道，所遺與淮河者卽此已告淤塞之旱路。若遇大雨，河身卽不免於漫溢，而各支流又復灌入，巨災之成，遂如家常矣！

他如運河之爲患，似亦多由於地理環境之條件使然。運河以汶水爲上源，至江淮間之一段曰裏運河，地勢西高而東下，西部由北而南，大湖纍纍亘三百餘里，汪洋浩瀚，皆穿運堤而東洩。其上流北嶺、尾閭以東之水，千溪萬澗，皆匯於高郵、寶應、邵伯諸湖，而洪澤湖之水又歸之。故裏運河西堤以外，儲水過多；其中流漕堤一段，西堤低於湖，東堤高於地；其下流則各海口離漕堤俱三四百里而遙，紆回曲折，不能直達。而下河七邑四高中窪，地形如釜，水由釜邊而出，釜底田廬宛在水中，偶一氾濫，爲禍自非淺鮮。

至若長江爲災，亦有其地理之條件。按揚子江源出西藏北部，江流經重慶以下，灘峽極多，水勢湍急，危險異常。自西陵峽以下，地漸平坦，水勢稍緩。由宜昌南行經北岸之虎牙南岸之荊門兩山，水勢爲之一束。自江源至武漢計二千六百餘英里，其自敍州至宜昌間之坡度平均，每哩計一呎；而宜昌至武漢間之坡度平均每哩則僅三吋。此因地勢西高東下，自漢口至海相距約六百七十餘英里間，其坡度平均，每英里亦僅三英寸；而蕪湖至吳淞一段間坡度最小，當低水位時，每英里僅半英寸。自出蜀峽下荊門挾其多量之河泥奔騰而下，凡遇江寬流緩之處，沈澱而成洲嶼。旱則妨礙交通，潦

則壅塞水路，洪水受阻，則水面增高。若降雨過巨，兩岸支流湖泊之水，又復同時奔注入江，宣洩不及，則惟有出於橫決漫溢之一途！

由上所述地理環境與水災關係之密切，已可概見！

若乃地震之發生，與地質關係之密切，更不待言！雖然，一般氣象學家兼事研究地震現象者，往往於地質之外，而求地震原因之解說。於是乃有以緯度變遷爲其原因者；有以地球磁力分佈之不同爲其原因者；有以電氣驟變之現象爲說者；有以日中黑子北極微光等天文現象爲說者；有以季候關係爲說者；更有以氣壓輕重之變動爲地震原因之說明者。紛歧錯出，各是其是。雖其統計比附偶有與事實暗合之處，然俱未能成爲定律。故亦只可視爲若干未確立之學說，不足爲最後之定論也。吾人今日所認爲較合理者，厥惟地質學之地震解說。

簡略言之：地球之外殼，乃由各種岩層構造而成，而各岩層凹凸之處甚多，其相交之處，皆有明顯之分界，是即所謂地下之『罅脈。』凡由此罅脈所構成之各種地底『罅穴，』常因內心收縮與外界之高壓，而不斷發生破裂及互相擠壓情形，遇抵抗力較弱之處，遂致傾陷。而在每兩疊地層之

間，或地下兩大段岩石交界之區，往往即爲抵抗力最弱之處。故破裂傾陷情形，常於此等區域發生，斯即地震之由來也。翁文灝先生曾就我國各地地質構造之特點，將地震區域劃分爲十七地帶，總別爲四大種類：一曰，發生地塹之垂直斷層，如汾、渭地塹，雲南湖地，皆是，甘肅涇源或亦近似，地震多而且裂；二曰，秦嶺山脈之折斷處，如甘肅武都、及安徽霍山是；三曰，水平移動之大斷層，且或更有較新之垂直斷層，如賀蘭山及川南是；四曰，沿海陷落地，凡山東登萊及閩、粵沿海屬之。（註四）而此等地震帶之地質構造，又皆有其共同之點：即一、地震帶皆有重大斷裂；二、發生大地震之斷裂，皆時代較新者即在第三紀或第四紀之初；三、水平動斷層與上下動斷層皆能發生地震。觀此，則地震起於地層構造之缺陷，其理固甚明也。

綜察上述各項，則歷代各種災害之發生，其所基於自然條件之關係，不難詳悉矣！

第二節　造成災荒之社會因素

（註四）翁文灝地震（百科小叢書）

第一項　社會因素與自然條件之比重

歷代嚴重災荒之發生，天然條件固有相當之影響，已如前述。然吾人如更詳考典籍之記載，窮究災荒形成之最後原因，或促發嚴重災荒之基本因素，則知離乎自然條件之上，尚有最根本之人爲社會條件存焉！蓋如前所示自然條件雖爲構成災荒原因之一，而實非終極唯一之原因。自然之地理環境與氣候變遷，固無時無地而不有招致災害之可能；然其所以能成其爲災害且達於嚴重之境地者，實由於社會內部經濟結構條件之惡劣所致。故自然環境之外部條件，惟有通過社會經濟結構之內在條件，方能發生影響。譬如長江大河之所以淤塞氾濫者，固與自然之土質雨量及地形之坡度等有關；然人工濬治之廢弛，官吏之侵吞剝榨，實爲其決定之原因。一般人多以爲近年來我國水災浩劫之來，乃由於雨量過多，如前舉國民政府救濟水災委員會對於二十年江淮大水之探因，殆全以雨量過多爲解釋。其實此說未必盡然。例如美國之密士西必河（Mississippi）流域，埃及之尼羅河（Nile）流域及印度之恆河（Ganges）流域，皆爲世界上著名之多雨地帶，然此數流域最近三四十年間甚少水災，未見有如我國之頻繁；卽使有時大水爲患，亦未有如我國之嚴重。

故大水之在我國其所以嚴重而頻繁者，實有其社會之特殊原因。中委覃振有言：「水患決非天災，乃由於治水未努力。」此語已道破一部分眞理，是知災荒之爆暴，雖導端於自然之變異，但必須通過一定之社會條件而實現。過去數十年間，由於政治之不良，封建剝削之嚴酷，不僅水利組織破壞而無建設；即森林亦多毀滅，加以整個農村經濟之破產，農業恐慌之侵襲，遂使災荒接連爆發而不可收拾。

準是而言，世之以純粹自然條件而解釋災荒之發生者，實難免庸俗之譏也。

按之實際歷史上，任何時期，人民遭受天災之創害，所遂之程度如何？全視當時社會經濟之盛衰狀況而定。換言之，即以人民生存能力之大小，而定其受災之程度。

一九三六年美國西北部及中部各州穀物生產區之大旱災，可爲最有力之說明。當經濟恐慌未爆發之前，美國實未嘗遭受災荒之侵襲有如今日者，但自一九三〇年以後之六年間竟遭受三次大旱災，而去年亢旱之禍竟波及十六州五百五十縣，損失達六千萬鎊。據倫敦泰晤士報（London Times）記者所述，此次大旱災實爲掠奪式耕作方法（Robber-Agriculture）所造成。蓋

最近數十年來，因世界市場糧食價格漲高，農民多將原有之牧場改爲麥田，此種現象至近年來而益甚。因此，森林被砍，湖泊枯涸，從前水量充足之大河，今日則變爲淺水之小溪，狂風從海洋吹入，大陸無森林之阻，遂使農田土壤風化而乾燥，一部分且已不適於耕種。誠如美國民族資源委員會（National Commission of American）報告所云：『吾人之土壤，不能因吾人現行之耕作方法，而更增豐厚；反因此種方法，而愈趨瘦瘠，吾人之耕作方法，徒造成無數之荒漠。』此語，不但可適用於今日之美國，且更可完全適合於中國！以中國農業生產方法之普遍落後，一遇此同樣之旱災，其損失往往十百倍於美國。

觀此，則災害程度之深淺，決定於社會經濟結構強弱盛衰之條件，此理殆已無須細剖而明矣！

我國歷史上每一次災荒之爆發，若細究其根源，幾無一非由於前資本主義剝削，尤其是封建剝削之加強所致。苟無剝削制度之存在，或剝削之程度較輕，而農民生產，能相當保持其小康狀態，使有餘力以從事防止天然災害之設備，則『天』必難於『降災』，而因荒可免。尤以水旱等災，更可儘量減少，甚或可以完全消弭。縱或偶然爆發，其頻度亦必甚小，而爲禍亦不烈。我國歷朝諸儒已

多能明此理，故不斷有寬徭減賦勸農、消災之論。誠以人民生活果有完全之保障，其在平日則安居樂業，謀所以避免天災之道，自可無慮於『上天』之降『鞠凶；』而當災禍既臨之後，則竭其平日之積蓄，亦必得免於『饑饉之患。』此理至爲尋常，且極明顯。我國三千餘年之災荒史實，已大足以證明此說之正確性而有餘。蓋就一般狀況而言，我國歷史上每次大災荒之來臨，常與農村剝削之加緊與土地兼併集中之過程相並，是殊非偶合之現象。實以土地既已集中於少數大地主之手，則廣大之農民羣衆，勢必日趨窮困，而租稅之負擔加重，更將無以爲生。此千百萬之農業人口，既喪失其生活手段，已盡陷於半饑餓之狀態，平日求一飽而不得，又何來備荒之積蓄？至水利之改良，技術之設置，更屬有心無力。而歷代之統治階級，惟聚斂是務，『繁役時加，不知存恤。』社會恐慌之危機，到處潛伏，內在條件既極脆弱，則一旦遇外來自然災患之侵襲，欲其免於禍害也又豈可得？

近世中外學者，對於我國災荒問題之研究，亦頗多注意於社會政治經濟等人爲之原因，如馬羅利（Mallory）分析我國過去饑荒之發生，曾歸納其原因爲經濟的、天然的、政治的、及社會的四種，而其中最根本之原因，羅氏則歸之於人口過擠之社會的因素。其言曰：

又曰：

『致使中國成爲饑荒惡神常臨之地者，其根本之原因，實由於人口之過擠。』

『若將中國自身之人口問題，置之不問，一味聽天由命，則過去及現在已遭遇之一切慘劇，勢必將重演於中國今日所認爲最緊急之區域。』（註五）

羅氏此種着眼於人口問題之見解，本極尋常。過去中外學者，持此同樣見解者頗多，卽在我國今日學者中，亦不乏同調。然其錯誤固極明顯。蓋歷代饑饉之來，雖無不由於水、旱、蝗、螟、風、雹等災之爲虐，而致田畝荒廢，農產歉收，糧食不足；然如上所述，此水、旱、蝗、螟、風、雹等之所以能成其爲災害者，則當溯因於歷代統治階級對於農民之殘酷剝削，及軍事戰爭破壞農業之生產力，使農村經濟全面崩潰，以致農民防災能力喪失淨盡。此與抽象之人口律，殊無決定之關係。人口論者僅着眼於社會之人口因素而視之爲災荒發生之根源，實非澈底之科學觀察法。是故人口論者之所謂社會條件，並非基本之社會條件；基本之社會條件，乃在一定社會經濟結構中人與人之生產關係。吾人欲尋求

（註五）引文俱見羅氏所著饑荒之中國。（China, The land of Famine）.

歷代災荒積累發展不斷擴大再演之原因，惟有於此人與人之生產關係中求之。

然欲徹底明瞭前代之生產關係，必須爲全面之分析，此則非本書之所能盡。吾人研究災荒之原因，祇須着眼於歷代剝削關係中之若干基本事實卽已足矣！

第二項　苛政與災荒

綜觀舊日典籍之記載，從來災荒之發生，其屬階無不在乎統治階級之剝削苛斂。自成周以還，史實之表現尤爲顯著。蓋中國社會從西周開始卽入封建時期，其後三千年間，雖王朝屢更，而統治之性質不變。封建之剝削，與日加劇，官府賦役征虐之外，復佐之以社會統治各階層之暴斂侵掠。此實斲喪農民防災力之主要原因。

關於官府賦役征虐造成災荒之事實記載，三千年來不絕於史册，兩周文獻，已有可徵。如：

『善效乃友內辟，勿使虣虐从獄，受奪叡行道，氒非正命，迺敢厈訊人，則唯輔天降喪，不廷唯死。』（周金盟盨銘）

『我征徂西，至於艽野，二月初吉，載離寒暑，心之憂矣，其毒太苦。』（詩小雅小明）

『無衣無褐，何以卒歲，……九月叔苴，采荼薪樗，食我農夫。』（詩豳風七月）

『不屬於毛，不離於裏，天之生我，我辰安在？』（詩小雅小弁）

『浩浩昊天，……降喪饑饉，……戎成不退，饑成不遂。』（詩小雅雨無正）

『伯陽父曰：周將亡矣，……民乏財用，不亡何待，……山崩川竭，亡之徵也。』（國語周語）

由此可見周代賦役繁重，農民生活饑困，終肇奇災。

秦漢以後，例證尤多，歷代史稱：

『天降災戾，應政而至。間者郡國，或有水災，妨害秋稼，朝廷惟咎，憂惶悼懼。而郡國欲獲豐穰虛飾之譽，遂覆蔽災害，多張墾田，不揣流亡，競增戶口，掩匿盜賊，令奸惡無懲，署用非次，選舉乖宜，貪苛慘毒，延及平民。』（後漢書殤帝本紀）

『自水德將謝，喪亂弘多，師旅歲興，飢饉代有。貧室盡於課調，泉貝傾於絕域，軍國器用，動資四表。不因厥產，咸用九賦，雖有交貿之名，而無潤私之實。民資塗炭，實此之繇。昔在開運，星紀未周，餘弊尚重，農桑不殷於曩日，粟帛輕賤於當年，工商罕兼金之儲，匹夫多飢寒之患。良田圍法久廢，

上弊稍寡，所謂民失其資，能無匱乎！』（南齊書武帝本紀參册府元龜）

『頃年山東遭水，而民有餒，終今秋京都遇旱，穀價踊貴……皆由有司不爲明制，長吏不恤其本。自承平日久，豐穰積年，競相矜夸，遂成侈俗，車服第宅，奢僭無限，喪葬婚娶，爲費實多。富貴之家，童妾袨服，工商之族，玉食錦衣。農夫餔糟糠，蠶婦乏短褐，故令耕者日少，田有荒蕪。穀帛罄於府庫，寶貨盈於市里，衣食匱於室，麗服溢於路。飢寒之本，實在於斯。』（魏書韓麒麟傳）

『頻年屢征，有事西北，運輸之役，百姓勤勞，廢失農業，遭離水旱。』（魏書太武帝本紀）

『政治多闕，災眚屢興，去年生疫，死傷大半，耕墾之利，當有虧損。』（魏書孝文帝本紀）

有時封建帝王因怵於『上天降罰』於詔諭之中，亦不得不以此自譴。如：

『朕……鑒之不明，百度都缺，傷痍未瘳，而征役薦起；流亡既甚，而賦斂彌繁。人怨上聞，天災下降。連歲旱蝗，蕩無農收。』（册府元龜引唐德宗貞元二年詔）

類此動人詔告，幾於無代無之。然此亦不過例行故事耳，而歷來之統治階級於一度災荒之後，甚或即在災荒嚴重之時，猶往往加征倍斂，不稍寬假，遂使災禍愈深，民困不蘇。如史載：

「實擢拜京兆尹，封嗣道王。恃寵而愎，不循法度。時値大旱，關輔飢，實方務聚斂以結恩，民訴府上一不問，德宗訪外疾苦，實詭曰：歲雖旱不害有秋。乃峻責租調，人窮無告，至徹舍鬻苗輸於官。」（唐書李實傳）

「韓維爲學士，承旨入對，帝曰：天久不雨奈何？維曰：陛下憂憫旱災，損膳避殿，此舉行故事，恐不足以應天變。……退又上疏曰：近畿內諸縣督索青苗錢甚急，往往鞭撻取足，至伐桑爲薪，以易錢貨。旱災之際，重遇此苦。……朝廷……於蠲除稅租，寬裕逋負，以救愁苦之民，則遲而不肯發。」（宋史韓維傳）

「頃者大水困城，閭閻騷然，十去九死。……蠲舊逋矣，而新租未除；寬存留矣，而起運如故。……且又苦糧重，……倒行而倍取，得勿困乎？」（明歐陽東鳳水災請蠲疏）

「有至自南京者，上問所過地方何似？對曰：淮、徐、山東民多乏食，而有司徵夏稅方急。」（通紀會纂）

「皇太子赴北京，過鄒縣，歲荒民飢，競拾菜實爲食。皇太子見之，惻然。乃下馬入民舍，視男女

皆衣百結不掩體，竈釜傾仆不治。歎曰：民隱不上聞若此乎！時山東布政石執中來迎，責之曰：爲民牧而視民窮如此，亦動念否乎？執中言：凡被災之處，皆已奏乞復今年秋糧。皇太子曰：民飢且死，尚且徵稅耶！』（同前）

間尚有於災荒之餘，猶謀增稅豐財者，如：

『羔……復爲禮部侍郎，拜尚書，升侍讀。上問豐財之術，執羔以爲和糴本以給軍興、豫凶災，蓋國家一切之政，不得已而爲之。若邊境無事，妨於民食，而務爲聚斂，可乎？舊糴有常數，比年每郡增至一二十萬石；今諸路枯旱之餘，蟲螟大起，無以供常稅，況數外取之乎？』（宋史周執羔傳）

此皆封建殘虐剝削造成並促進嚴重災荒之赤裸裸史實寫照。所謂『務聚斂而結恩』『峻昔租調』『鞭撻取足』『倒行倍取』之情形，自屬古今共通之現象，非僅前代爲然。即民國以來，實亦未嘗稍減，茲略示一二例如下：

『陝西自羣猴盤據以後，……九百萬百姓喘息於惡魔毒爪暴虐之下，求死不得。……大旱兩年餘，五穀不收，農民破家蕩產，村莊盡成一空。……羣猴猶不思救濟此數萬行將待斃之災民，

反吞沒捐款賑糧，以養賊兵。更出各種苛刑，以壓榨老百姓血髓！至淨而後已。於是麥捐、派款、警察捐，……如雪片般」而九百萬奄奄一息之災民，身上榨取，……下令每畝捐麥一斗五升，不論貧富，按畝徵收。』（民國十九年一月二十八日上海民國日報）

『各縣農家，以連歲災荒，……各縣政府數年來遣徵稅員常到四鄉村中，協同包紳，按畝提款。民衆一時無錢付稅，便被鞭笞。石鄉、時村、李莊、路疃等處，因貧民無款輸納，被徵收員鄉紳及軍警勒迫橫毆，曾擊斃男女農民十數人，發生絕大慘案。』（民國二十二年五月二十五日上海晨報）

此等事實，誠過於慘酷而鮮明，無可掩飾。故使前代天眞之皇太子爲之『惻然』不已；而一班封建帝王，時或由於『良心』之激動，亦常發『鑒察不明』之嘆，而念及黎民之流離失所，將至賦稅無着之境，則亦不能不以『天災下降，蕩無農收』之凶象爲憂。然此猶不過苛政爲禍之一般反映，尙未足以盡其底蘊也。

若分析歷朝封建統治各階層對於民力之摧殘，對於天災之助長，圖私利，戕百姓，陸離光怪之

事實。則見有遷延放棄，而致災害綿綿不解者。如：

「鴻嘉四年秋，河溢平陵，李尋等奏言：議者常欲求索九河故迹而穿之，今因其自決，可且勿塞，以觀水勢。河欲居之，當稍自成川，跳出沙土，然後順天心而圖之。於是遂止不塞，朝臣數言，百姓可哀。」（通鑑記事本末記漢成帝時事）

又如：

「初，平帝時，河、汴決壞，久而不修。建武十年，光武欲修之，浚儀令樂俊上言：民新被兵革，未宜興役，乃止。其後汴渠東侵，日月彌廣，兗、豫百姓怨歎，以爲縣官恆興佗役，不先民急。」（通鑑紀事本末記漢明帝永平十二年事）

再如：

「建國二年，河決魏郡，泛淸河以東數郡。先是莽恐河決爲元城冢墓害，及決東去，元城不憂水，故遂不堤塞。」（通鑑紀事本末記漢王莽時事）

又：

「蘆溝河決。鐸請自元固口以下寸村以上，無修舊堤縱使分流，以殺水勢。」（金史路鐸傳）

亦有決堤救災飲酖止渴者。如：

「乾寧三年四月，河圮於滑州。朱全忠決其堤，因爲二河，散漫千餘里，」（唐書五行志記昭宗時事）

又如：

「宣和元年五月，大雨。水驟高十餘丈，犯都城。……詔都水使者決西城索河堤，殺其勢。城南居民冢墓俱被浸。……已而入汴，汴渠將溢，於是募人決下流。」（宋史五行志記徽宗時事）

更有「把堵河渠，」惟圖私益，坐視泛濫而不救者。如亨丁頓（Ellsworth Huntington）氏所述：

「中國官吏之營私舞弊，亦可使水災益發不可收拾。如山東省城以北，歷次開掘有無數並行之小渠，每隔三十里而一見。此等河渠之功用，即在宣洩運河過量之水。當平日無用之時，渠口塞以泥土，渠底即無水漬，其中土壤優美。……似此價值高貴之沃土，地方之貪官劣紳，即把堵而據之以爲己有，遣人於渠底實行耕種，彼等則坐享其成。一旦大雨不止，運河水發，照例應將渠口

關係，以資宣洩。然彼等貪官劣紳，明知一度大水，必有荒年，災荒既已不免，彼等一切不正當之財源，必將斷絕，其他財源既已不保，則此渠底沃土種植之物，更不能遽行放棄。遂不肯開掘渠口。數百年來，凡遇此等官紳當道，渠口從不開掘。一九二一年（即民國十年）之情形，亦即如此，故運河終至於泛濫，淹沒附近之平原。而彼官紳把佔之渠底，因兩岸渠堤高築，獨得免於巨災；百姓田地，較渠底面積更大什百倍者，盡成澤國。其中足以維持數十萬人口生命之一年收穫，遂盡歸烏有矣！』（見 The Character of Races）

此殆即宋代以來圩田為害之事實說明。考圩田之建，始於北宋政和以前，即圍堤於河之兩涯，而田於其中。其圩橫截水勢，每遇泛漲，衝決民田，為害殊甚。其可耕者千百頃，而損害者數十百倍。此等圩田，歷來皆權臣大將所有，如宋之永豐圩，初賜蔡京，繼以賜韓世忠，後又歸秦檜。前代治水利者，多以其阻礙水道，倡言廢掘以瀦水；然往往因權臣之反對，而寢其議。此等圩田之存在，實為阻遏河流之唯一障礙。每逢河水陡漲，即釀巨災。凡此事例，披檢史籍，歷歷可見。此即亨氏所述『把堵河渠』之主要根據。他如宋神宗元豐七年史家記：

「洛中大雨，伊、洛漲溢。天津橋波浪與上陽宮牆齊，夜，西南城破，伊、洛南北合而爲一，深丈餘，居民廬舍皆壞。唯伊水東渠有積薪塞水口，故水不入丞相府第。」（邵伯溫聞見前錄）

此亦把堵河渠另一形式之實例也。

其他尙有因官府豪強與水爭地，或把佔水利，伐買森林，致釀水旱奇災者。如：

「慶曆、嘉祐間，多有盜湖爲田者。……政和以來，剏爲應奉。始廢湖爲田，自是兩州之民，歲被水旱之患。……所失民田，動以萬計。」（宋史食貨志上引李光言）

「浙西民田最廣，而平時無甚害者，太湖之利也。近年瀕湖之地，多爲軍下侵據，累土增高，長堤彌望，名曰壩田。旱則據之以溉，而民田不沾其利；澇則遠近泛濫，不得入湖，而民田盡沒。」（同前書引史才言）

「陂澤湖塘，水則資之瀦洩，旱則資之灌溉。近者，浙西豪宗，每遇旱歲，占湖爲田，築爲長堤，中植榆柳，外捍茭蘆。於是舊爲田者，始陷水之出入，蘇湖常秀，昔有水患，今多旱災，蓋出於此。」（同前書引張抑言）

『浙西圍田相望皆千百畝，陂塘湮瀆，悉爲田疇。有水則無地可瀦；有旱則無水可戽。不嚴禁之，後將益甚無復稔歲。』（同前書引袁說友等言）

『越之鏡湖，溉田幾半會稽、興化之木蘭陂，民田萬頃，歲飲其澤今官豪侵占塡淤益狹，……致妨灌溉。』（同前書）

『此次山西大水釀成巨災，可謂半由於天，半由於人。而爲政之疏略，實亦難辭其咎。言汾堤之決口，實因堤壩失修之故。……并市本一盆地，數十年來賴以避免水患者，一以人稀地曠，……一以乾池涸河之多，可容大量之水，故從未釀成水災。年來……官方極力塡埋乾河涸地，……迨塡平後，即劃爲官產，投標售賣。……天雨大水，即無法排洩，人爲魚蝦，意中事也。』（民國二十一年八月十九日上海新夜報）

此皆把佔水利與水爭地之例也。至如：

『托縣縣城之西，緊接黑河，堤畔楊柳林立，俱爲數十年之成材。近二年來，臨城小河，水幾枯竭，甚至與黃河河流亦斷絕。而河堤樹木，數年前亦砍伐殆盡，樹身爲地方官廳售價用去，樹根則

爲貧民發掘，當薪焚燒。新樹年來雖亦有所點綴，惜無成活者，致河堤毀壞，河岸土鬆，今年河水突漲，人民無所措手足。』（民國二十三年七月九日包頭日報）

此則伐毁森林之代表事實也。

此外歷朝史實更多。有因官吏吞殁水利經費，以至河防廢弛，而釀巨災者。如：清乾隆末年，和坤秉政，任河督者皆出其門。先納賄，然後許之任，皆以水患爲利，藉以侵蝕中飽，歲費無算。致河防日懈，河患日亟。遂造成自嘉慶二年至二十四年間十七次河決之患。民國以來，類此之事，尤屬多覯。如：

『一九三一年之水災……淹沒人家一千四百萬戶，損害金額達四萬萬五千萬以上。此次水災，正起於恐慌發生之時，然此次水災本可防止，可防而不能防，此實吾人所應注意者。蓋揚子江堤防修理費，年撥海關附加二百萬元；特別附加七百萬元；糧稅附加一二百萬元；鹽金附加二百萬元；各種特別附加三百萬元；合計有一五二〇萬元。此巨額資金，一部分入軍閥之私囊，一部分則竟投入川江龍公司（鴉片公司）而此公司後來又告破產。』（日文東亞雜誌一九三三六月號）

又如：

「鄂省堤款，數年未加清理，侵蝕挪借，視爲故常。前歲水災發生，此項祕密，遂完全揭露。……縣長岳監督毛錦才侵蝕堤款，逃逸無蹤，其次……等項，虧蝕更多。各縣縣長，財政局長，各征收局長，虧蝕或挪借捐款者，多或逾萬。」（民國二十二年八月二十八日申報）

「運河沿岸各縣治運畝捐，大多爲各縣當局所挪用。即有少數解省之款，又被省府當局挪充急需，以致治河工款，反告向隅。」（二十三年五月十二日上海大晚報）

凡此所舉各種實例，皆歷代苛政之下，政府官吏等統治各階層，魚肉人民，釀成奇災之鐵證也。

第三項　戰爭與災荒

戰爭亦爲造成災荒之一人爲條件。戰爭與災荒，此兩者在表面上本有相互影響之關係。質言之，戰爭固爲促進災荒發展之一有力因素；而災荒不斷擴大與深入之結果，就某種意義與範圍言，又往往足以助長戰爭之蔓延。然從大體觀之，由災荒所逼發之戰爭與招致災荒之戰爭，二者實具有根本不同之性質。由災荒所逼發之戰爭，其主要形式即爲農民之暴動；而招致災荒之戰爭，其主

要形式則爲封建掠奪之戰爭。關於前者，當待本編第三章論之，此處所考察，僅以後者爲限。

我國歷史上各時期掠奪之戰爭，其破壞之酷烈，常超過吾人之想像。此等掠奪戰爭之直接結果，即爲整個社會經濟之衰敗，尤以農業方面所受之打擊爲最甚，故其潰敗亦最慘。就紀述可靠者言：我國當殷商之世，爲爭奪奴隸，掠取財物，而發動較大規模之戰爭，已極頻繁。孟子云：

「湯始征，自亳始，十一征而有天下。」

即此已路足以見湯時戰爭之頻數。再就卜辭研究，則終殷之世，戰爭極繁，武丁時武功最盛，征伐尤多。據上虞羅振玉之統計，卜辭中紀征伐者凡六十一次。（見羅氏殷墟書契考釋）其他未能悉紀者當猶不少。

春秋時代戰爭劇烈之程度，至足驚人。如史載：

「宋殤公立，十年而十一戰，民不堪命。」（左傳桓公二年）

則當時戰爭之頻度可見一斑。據春秋經文所紀，春秋二百四十二年間，所發生之戰爭凡四百餘次。其中書侵（潛師掠境曰侵）者六十；書伐（聲罪致討曰伐）者二百十三；書圍（環其城邑曰圍）

者四十四；書入（造其國都曰入）者二十七；書敗師（詭道而勝之曰敗）者十有六；書取師（悉虜而俘之曰取）者三；書取國邑（以力收奪其國）者十有六；書襲（輕行而襲之）者一；書追（已去而躡之曰追）者二；書戍（聚兵而守之曰戍）者三；書戰（兩兵相接曰戰）者二十三；書遷（驅徙其市朝曰遷）者十；書滅（毀其宗廟社稷曰滅）者三十。以上合計，共四百四十八次。

至於戰國時代之戰爭，其頻數較前更多。計二百四十八年中大規模之戰爭，凡達二百二十二次。

自戰國至秦，自秦而迄漢初，前後約百年間，混戰之局，愈趨嚴重，其破壞性亦愈強。據史記秦本紀六國表所載，自秦孝公至始皇之十三年，前後破六國之兵，所斬首級共達百數十萬，屠城之多不可以數計。秦將白起大敗趙軍於長平一次，坑降卒已達四十餘萬。（長平在今山西高平縣之西北，現其地有省冤谷東西南北各六十步，傳即白起坑趙卒處。）至於楚、漢之戰，如項羽於新安坑降卒二十餘萬；彭城之戰，睢水不流，此皆大規模之屠殺也。當時之戰爭，誠如墨子所云：

「庶人數千，徒倍四萬，久者數歲，速者數月。上不暇聽治，士不暇治其官府，農夫不暇治其稼

衛，婦人不暇紡績織紝」——其危害於社會經濟生活之慘重可以想見。

漢代以後戰爭之繁，損失之大，更僕難數。且其規模愈大，動員之人數愈多。如漢武帝元光二年議伐匈奴；以車騎材官三十餘萬誘擊匈奴，元狩四年令大將軍衛青與驃騎將軍霍去病伐匈奴，動兵亦數十萬，斬獲數萬級；是後平兩越，滅朝鮮，用兵連年，擾勞天下。（見通鑑紀事本末）後漢光武戰王莽於昆陽（在今之雲南、漢中）莽兵敗，出屍一百萬，其屠戮之慘酷，無可復加。三國之時，戰役紛劇，董卓之亂，曹操兵坑殺男女數萬口於彭城，泗水為之不流。（註六）戰禍之烈可見，且時間延續甚久，史稱『軍興以來，已向百載，農人廢南畝之務，女工停機杼之業。』（三國志華覈傳）當時干戈遍地，對於社會生產破壞之鉅，不難於此見之。

自晉以後，初則有八王之亂，不斷殺戮者達六年之久；繼復有桓溫、蘇峻、桓玄等之亂，兵革未休，而南北朝之對立，戰事連接更無寧日。隋、唐之世，戰亂亦多，唐初於東北西北連年興兵，天寶以後，內

（註六）見三國志荀彧傳注。

部屢起番鎮之亂，加以外侮紛乘，烽火連年不解；五代爭霸，血雨腥風延續五十三年，兵戈不息。宋初燕雲十六州沒於契丹，對遼用兵不斷，仁宗時經略西夏，和戰相循，前後亦數十年；神宗以來，討伐四夷；徽宗時對金劇烈作戰凡四十載，繼與蒙古軍力戰又四十載，中國北部破壞不堪。元世祖對外用兵，東西征討，戰役尤劇，僅就至正十八年征日本一役言，士卒死者已達十餘萬；末年內戰亦甚猛烈，計自方國珍起兵至徐達克北京，前後二十年，互相攻戰，亦復無年或間。明代立國之初五十年間，戰事仍在繼續進行，如肅清元之殘餘勢力，征討西部及南部番蠻等皆是；洪武末年靖難兵起，劇戰四年；永樂中數度用兵韃靼、交趾；嘉靖以後，邊寇日緊，戰禍不已，瘡痍滿目。有清二百六十餘年，內亂外患，紛至沓來，長期征擾。民國以來，內戰不息，計自元年至二十二年間，國內戰爭約達七百次以上，即以四川一省而論，亦有五百次之多。若各以省為單位而計算，則二十二年間發生戰爭者，當在一百五十省以上，（註七）兩月一小試，五月一大打，殺人盈野，聞之酸鼻。即如十九年河南大戰，據報：

『因戰事死亡人口達十二萬餘口，受傷人口一萬九千五百餘口，逃亡在外者達一百一十

（註七）據中華月報二卷一期黃仁君統計。

八萬五千餘口，被軍隊拉夫達一百二十九萬七千七百餘口，其中因以致死者三萬餘口，而兵士之死亡尚不在內，歐洲大戰恐無此等情形也……又財產損失估洋四萬八千五百三十三萬餘元，被壞房屋損失估值洋五十二萬餘元，被焚房屋估值洋三千八百一十五萬餘元，總計爲六萬五千一百四十六萬九千餘元，而間接及無形之損失尚不在內。』（註八）

一時一地之損失如是，他可知矣。據梁啟超、余天休二氏統計我國歷史上內亂之次數，自西歷前二百二十一年（按即秦始皇稱帝之年）起至紀元後一千九百二十年（民國九年）止，二千一百四十年間，計凡一百六十次，包括革命之戰爭，所費時間爲八百九十六年。故平均計算每三年中即有一年之內亂。此種統計，雖不完全，然亦可顯示歷代戰爭頻數之一斑。此歷史上無數次之戰爭，直接摧毀社會之生產力，實至爲深巨。蓋我國爲農業國家，數千年來農業人口皆居百分之八十以上，每有徵役，悉以農民，戰爭一起，農民即不免征戍之苦。每逢徵調，急如星火，雖初婚者亦須出發，杜甫新婚別所寫之事實，即一例也。服軍役者不但以生命供爲犧牲，且往往又須自備車馬軍械糧秣，負

（註八）見河南省振務會編十九年豫災紀實。

擠行軍之費用，此種「將錢買死」之事，史多記載。如：

「楚蔿掩爲司馬，子木使庀賦，數甲兵，……賦車籍馬，賦車兵徒卒甲楯之數。」（左傳襄公二十五年）

「王師初發之歲，河西供役之年，飛芻輓粟，十室九空，數郡蕭然，五年不復。陛下數遣數千人遠爭，屯戍終年，離別萬里。思歸去者貧裝自辦，既費裁粟，傾其機杼，經道死亡。」（舊唐書褚遂良傳）

而在軍隊所過之處，苛索餉糈，奪殺耕畜，抓配人伕草料，其害甚大，此卽所謂兵差是也。此種情形，秦、漢以來，歷代皆有。如：

「河南府耕牛素少，昨因軍過，宰殺及充遞車已無大半。今若更發四千餘車，約計用牛一萬二千餘頭，假令估價，並得實錢，百姓悉皆願去，亦須草木盡化爲牛！然後可充給頭數。今假令府司排遣，十分發得一二，卽來歲春農，必當盡廢，百姓坐見流亡，而飢荒荐至。」（全唐文卷六一五一）

『時大兵駐關，（潼關）軍需不貲，而州縣百姓存者無幾。職飛檄督催，計完糧數十萬，芻草數百萬，又催大牛一萬餘隻，大車一百餘輛。』（清史應聘容臣踐見敷愁惻揭帖）

『濟寧南北要衝，水陸必由之地，大兵一到，米豆動以千計，草束動以萬計。』（清丁文盛兵馬往來不絕敢請預籌糧款草題本）

民國以來，兵差尤爲繁重。二十餘年來，內戰區域，逐漸擴張，從民五至民十三之間，每年戰區平均已達七省，而自民十四至民十九，六年之間，戰區展拓，平均竟達十四省。戰區旣大，（註九）則兵差之影響亦隨而增大。且各地負擔兵差之額，亦不斷增高。例如：民國十六年十一月至民國十七年五月，奉閻戰爭，冀北戰區各縣，負擔兵差額數，估地丁正稅約達百分之二十三，卽較地丁正稅增大約二百二十五倍。十七年山東之昌樂、肥城、聊城、臨沂、高苑各縣兵差負擔，總計達一、二八六、三九三元。十八年河北之井陘、廣宗、臨城、平山、柏鄉、元氏、南皮、高邑各縣兵差負擔，共計亦達一、二二一、六八〇元。（註一〇）十八年河南大戰，各縣被徵兵差，計現金一〇、七二六、一七七元，糧食柴草共值

（註九）據閻之章君統計。

七、二三二、九二六元，車輛牲畜共值八、五二三、一一〇元，被軍隊拉夫而死亡者共八九六六人。(註一一)十九年戰禍又起，戰時軍隊在各災區徵發之數，計派徵款項四千零四十一萬五千餘元，徵發糧草合洋四千八百五十萬零五千餘元，徵發車輛牲畜合洋四千四百八十四萬四千餘元。(註一二)邇年以來，情形未見減輕。如：

『剿匪軍事，倏已五載，地方負責早已使盡過頭之力。即以伕差一項言，除早前已派無數不計外，最近二星期內又已派去千名。縣府羅掘無法，只好懸賞招募。能得伕三十名者，委以分隊長職，一般富有領袖慾且稍有軍事經驗者，因出面號召，勉以將事。禾草則近城三十里內，早爲軍用盡淨，欲尋一株，其貴有如蘭蕙。』(民國二十二年七月二十五日申報贛皖湘鄂視察記引某縣長語)

此與相隔千餘年前之史實，相並讀之，幾疑出於同時，而其對於民間經濟生活之摧殘，亦復相似

(註一〇)以上數字，據周之章中國農村中的兵差摘引。

(註一一)河南省振務會十八年豫災紀實。

(註一二)河南省振務會十九年豫災紀實。

至於前代歷次斲喪民命，旌旗所至之劫掠，及大軍過後之疫癘叢生，更無論矣！

在此大規模軍事破壞之過程中，農業衰歇，自屬當然之結果；而官府之科索，從不稍寬，民困遂不得蘇。故歷代史籍，不斷有如下之記載：

「軍興日久，民離農畔，父子夫婦不能相卹。」（三國志孫權傳）

「自頃年以來，西有番夷之寇，南有羌戎之聚。歲會戎事，城出革車，子弟困於征徭，父兄疲於餽餉。賦斂煩重，人轉流亡，荒田既多，頻歲仍歉，戶口凋耗，居邑蕭然。」（舊唐書代宗本紀參冊府元龜）

「河東兵革之餘，疲民稍復，然丁牛既少，莫能耕稼。重以亢旱、蝗螟，而饋餉所須，徵科頗急。貧無依者，俱已乏食，……其憔悴亦已甚矣。……而潞州帥府遣官於遼、沁諸郡，搜括餘粟，懸重償誘人告訐，州縣憚帥府，鞭箠械繫，所在騷然，甚可憐憫。」（金史胥鼎傳）

農業既已破壞，民食問題，益趨嚴重。農民經濟，盡告破產，一旦遭遇天災，即一發而不可收拾。況當戰事之際，往往有以人工毀壞各種防災之設備，以致釀成奇禍者；其中尤以決河攻敵之事，最足為代

表且當其初決之時，淹沒農田禾稼及民居，旣已不可勝數，而事後又多不加修補，其增長河患，貽禍後來，更非淺鮮，然此等決河之事，在歷史上實見之數數。如：

『秦攻魏，決河灌其都，決處遂大不可復補。』（通鑑紀事本末卷二十五引王横語）

他如北宋端平元年，蒙古決寸金淀，（在河南開封縣北，黃河泛濫之水所匯）及明崇禎十五年賊決朱家寨堤，皆其例也。民國以來，軍閥混戰，對於水利之破壞，亦不亞於前代，較早之例，如直、奉戰爭之時，吳佩孚之以人工決堤，實行水攻。較近之例，則如民國二十年討赤之戰，利用氾濫之水勢，期以殲滅赤區。及二十二年四川內戰，報載：

『劉文輝步隊十七日佔領崇寧，黃隱部隊退而集中灌縣，決堰而死守。因此沿河十餘縣氾濫成災，稻田被淹沒，荒村陷於全滅狀態。』（二十二年九月十八日申報）

又載：

『劉軍十九日二次下令總攻。……劉強渡河未還，令將江都堰掘毀，以減少混河水勢，因此河水向外氾濫，沿河各縣均蒙水災。』（同前）

此皆由軍事混戰直接造成大規模災荒之鐵證；水利經濟之破壞莫此爲甚。人民平日在軍事騷亂與苛徵之下，窮而無以爲生，抵抗天災之能力，既已喪失殆盡；更經此直接之摧毀，固有之防災設備，蕩然無存。巨浸滔天，無所措手，其得免於死亡者幾希？

觀此，則戰爭對於災荒之關係，已極顯然矣！

第四項　技術落後與災荒

技術之落後，從若干方面考察，似亦爲促進災荒，使災荒不易克服之一因。近世學者之論我國災荒者，尤多以技術落後爲言。此自表面觀之，固無不合理；然吾人於前此各項分析中，已一再指明中國災荒問題之本質，非純粹從人與自然之關係中所能理解，必須進而從人與人之社會關係中探求其基本造因。始能得其眞象。換言之，人與人之社會關係爲主因，而人與自然之技術關係則爲從屬於前者之次因，捨棄人與人之社會關係，則人與自然之技術關係，勢必不可思議。蓋技術本身實爲社會勞動之成果，其發展乃以社會關係之發展爲前提。在某種社會關係制約之下，即有某種技術水準；技術不能超越社會之歷史條件以自求發展，故亦不能離開社會之歷史範疇而被單獨

考察。此理至明！

但吾人對於技術問題，亦非完全忽略！

我國農業技術之落後，誠為無可諱言之事實。自西周以來，直至今日，三千年間農業技術之進步，實屬微小；若與三千年之長時間相對較，則其進步之率，殊緩慢至於無以復加。今日我國農家，在大體上正如馬扎爾（Madjar）所言：『仍然保守二千餘年來之舊方法和舊農具之勞動方式。』（註一三）蓋當西周之世，我國農業，已有高度之發展，農產品種類，已頗完備，耕種技術，規模粗具，已知製造及運用金屬農器。凡耕種所需之各項工具，大略足用。有『歧頭』而用以翻土之『耒』；有『一叉』而用以碎土之『耜』；有用以整地之『錢』；有用以摩田之『耰』；有用以掘土之『臿』；有用以迫地去莠之『鎛』；有用以穫禾刈草之『銍』與『艾』；有用以脫粟之『枷支。』春秋時代，農耕更見進步；戰國繼之，尤為發達。當時農業技術，已具備有如今日之狀態。鐵器之應用，普遍盛行。故國語云：

（註一三）馬扎爾中國農村經濟研究。

『惡金以鑄鉏夷斤斸，試諸土壤。』（齊語）

管子亦云：

『耕者必有一耒、一耜、一銚，若其事立，……耜鐵之重加七，三耜鐵，一人之籍也。』（海王篇）

又云：

『一農之事，必有一耜、一銚、一鎌、一鎒、一椎、一銍，然後成爲農。』（輕重乙篇）

且牛耕亦已完全代耦耕而盛行，牛犂之用稱廣，故管子云：

『丈夫有二犂，童五尺一犂，以爲三日之功。』（乘馬篇）

又云：

『躬犂墾田，耕發草土，得其穀矣。』（輕重甲篇）

鐵器與牛耕普遍盛行，農具種類愈多而愈便。重農具之用亦廣，則更有利於深耕。孟子所謂：『深耕易耨，』（梁惠王篇）實與當時技術水平相適應之一般耕耘方式。故當時史籍常有如下之記載：

『農夫苹萃而州處，察其四時，權節其用，耒耜枷芟。及寒，擊草除田，以待時耕；及深耕而疾耨

之，以待時雨；時雨既至，挾其槍刈耨鎛，以旦暮從事於田野。』（國語齊語）

『昔予爲禾稼而鹵莽之，則其實亦鹵莽而報予；芸而滅裂之，其實亦滅裂而報予。予來年變齊深其耕而熟耰之，其禾繁以滋。』（莊子則陽篇）

『五耕五耨，必審以盡。其深殖之度，陰土必得，大草不生，又無螟蜮。』（呂氏春秋）

『故晦欲廣以平，甽欲小以深。下得陰，上得陽，然後咸生。』（同前）

『糞田疇，美土疆。』（呂氏春秋中語）

『導水潦，利陂溝。』（管子五輔篇語）

同時，施肥灌漑之技術，亦已普遍進步，成爲當時農業之常識。則其生產力之發展，已可見一斑。直至今日，我國農民一般仍沿襲當時之農業技術，而未見有根本顯著之進步。除少數區域，由於特殊之社會條件，採取新式農耕機器之外；其餘最大多數農村中之農業耕種技術，仍一如數千年前之狀態。累世相傳，未嘗放棄，有時且更有部分退化之現象。以此種停滯落後之農業技術，自不足以克服自然之災害，此歷來技術專門家之所以不斷嗟嘆惋惜於中國農民之愚蠢也。

然我國農業技術之所以停滯落後而無進步者，實非無因，而此種原因惟有於歷代農民經濟生活之關係中求之。

蓋由西周以來，由於封建制度下土地關係之束縛，一般農民，受重賦徭役之剝削，戰爭之破壞，地主商人之侵吞兼併，以及各種無限制之封建掠奪與摧殘，已陷於極度窮困之境遇。對於農業技術之改進，心有餘而力不足，增進生產力與土地所有關係矛盾之存在，遂使新技術之採用，成爲絕對不可能之幻想。吾人試一觀察歷代農民之經濟狀況，卽不難明瞭此中關鍵。

當春秋、戰國之時，最初由於生產力之提高，生產量亦隨之增加。若據漢書溝洫志所載：「收皆畝一鍾，」又據孟子所言：「一夫百畝」而合計之。則當時農夫所耕百畝之田，收入當可得百鍾，每鍾又按六斛四斗計算，（據師古注）則有六百石。照理農家經濟，必甚豐裕，而實不然。史稱當時封建之征斂，往往達三分之二，如：

「民三其力，二入於公，而衣食其一。」（左傳昭公三年齊晏子語）

農民終歲入不敷出，乃屬常情。據當時李悝估計農業最發達之魏（今河南）國，農家一戶五口，耕

地百畝，畝穫一石半，其經濟狀況如下：

『一夫挾五口，歲畝收一石半，爲粟百五十石。除什一之稅十五石，餘百三十五石；食，人月一石半，五人歲終爲粟九十石餘有四十五石；石三十，爲錢千三百五十；除社閭嘗新春秋之祀，用錢三百，餘千五十；衣，人率用錢三百，五人歲終用錢千五百。不足四百五十。不幸疾病死喪之費，及上賦斂，又未與此。』（漢書食貨志）

若就此收支狀況，按數字編排，可製爲下表：

收入		支出	
米一五〇石	錢四五〇〇	租稅	錢四五〇
		食	錢二七〇〇
		衣	錢一五〇〇
		祭祀嘗新	錢三〇〇
		合計	錢四九五〇
不足	錢四五〇		

據此計算，則農民實無日不在極度窮困之生活狀況中，苟延殘喘。加以兵役繁重，連年征殺，農業生產更受破壞。故其結果正如孟子所云『樂歲終身苦，凶年不免於死亡。』在此種生活條件下，技術之改進，自不可能，一遇災害之侵襲，則惟有坐而待斃。

秦、漢以後，農民之生活，一如其舊，並無絲毫向善，此於典籍紀載中，可以窺見：

『富者田連阡陌，貧者無立錐之地。或耕豪民之田，見稅什五，故貧民常衣牛馬之衣，而食犬彘之食。』（漢書食貨志）

『今農夫五口之家，其服役者不下二人，其能耕者不過百畝。百畝之收，不過百石，春耕夏耘，秋穫冬藏，伐薪樵，治官府，給繇役，春不得避風塵，夏不得避暑熱，秋不得避陰雨，冬不得避寒凍。……急政暴虐，賦斂不時，朝令而暮改，當具有者半價而賣，亡者取倍稱之息。於是有賣田宅鬻子孫以償債者矣！』（漢書食貨志）

『宋武帝時，遣台使督郡縣，或尺布之逋，曲以當疋；百錢餘稅，且增為千。……百姓駭迫，不堪其命，恣意贓賄，無人敢言。』（文獻通考）

隋、唐之世，農民有田者大多不滿五十畝，而賦稅仍重，農民生活愈困。史稱：

『關輔百姓貧田多荒蕪。詔諸道上耕牛，委京兆府勸課，量地給牛，不滿五十畝不給。高以墾心所憂乃在貧乏，今田不及五十畝，卽是窮人，請兩戶共給一牛。』（新唐書袁高傳）

『自定兩稅法，貨重錢輕，乃計錢而輸綾絹。旣而物價愈下，所納愈多。絹匹爲錢三千二百，其後一匹爲錢一千六百，輸一者過二。雖賦不增重，而民愈困矣！』（新唐書食貨志）

且當時於正稅以外，雜稅猶多。附於田賦方面者，有草稅、租腳、及運腳等。蓋中唐以後，苛斂繁興，有爲中央政府應一時之急需而舉征者；有爲地方藩鎭額外擅征者；有爲官吏苛索以進奉者。據當時楊炎之統計，各項科斂名目，竟達數百種之多，楊炎疏云：

『至德之後，……人戶凋耗，版圖空虛。軍國之用，仰給於度支、轉運二使。四方大鎭，又自給於節度團練使，賦斂之司，增數而莫相統攝。於是綱目大壞，朝廷不能覆諸使，諸使不能覆諸州。四方貢獻，悉入內庫，權臣猾吏，緣以爲奸。或公託進貢，私爲贓盜者，動以萬計。隨入署置，俸給厚薄，由其增損。故科斂之名凡數百，廢者不削，重者不去，新舊仍積，不知其涯。』（唐書食貨志參新唐書楊

炎傳）又志云：

『常賦之外，進奉不息，韋皐、劍南有日進；李兼、江西有月進。杜亞、揚州、劉贊、宣州，王緯、李錡、浙西，皆競爲進奉。……通津達道者稅之，蒔蔬藝果者稅之，死亡者稅之。節度觀察，或先期稅入，以爲進奉，然十獻其二三耳。』（唐書食貨志）

在此苛稅之下，農民之窮乏可知。間多有逃稅者，政府復實行括戶。農民所受之痛苦，遂更數十倍於尋常。蓋搜括之結果，追責欠租，動輒追遡至二三十年。如：

『天寶中王鉷爲戶口使，方務聚斂，以其籍存而丁不在，乃按舊籍，除當免者，積二三十年，責其租庸，人苦無告。』（新唐書楊炎傳）

更有強迫未逃之戶，賠償逃戶之稅者。如：

『南縣長原鄉本有四百戶，今才百戶，閿鄉本有三千戶，今才千戶。由於均攤逃戶：十家之內，五家逃亡，即令未逃之五家均攤其稅，如石投井，不到底不止。』（新唐書李渤傳）

農民經濟，遂破敗不可收拾。

南宋之時，公賦私納，苛重逾常。農民匪獨耕種收穫不敷支出，且鬻牛易產，猶難償給，多致破產。史稱：北宋時『天下之田，有一畝而稅數十者。』（續資治通鑑長編）『貧民貿田而不推稅，……產去稅存。』（續古今考）且常有一石正苗，繳至三石者。如：

『樂平正苗二萬七千五百餘石，每石加糶米四斗，蔵米二斗八升二合。於是一石正苗，非三石不能了納。』（文獻通考）

南宋時一畝別科，至四五斗，一石之租，輸五六斛，一緡之稅，納十七八緡，其後更增至七倍。其情形有如下述：

『別科米麥，有一畝地納四五斗者，……(秦)檜再相，密諭諸路暗增民稅七八。……』（文獻通考）

『正稅外，斂科繁重，稅米有輸至五六斛，稅一緡有輸及十七八緡者。』（同前）

『自紹興九年，所有賦財，十分爲率，儲一分充上供，始十三年年增二分，鄂州原儲一分，錢一萬九千五百七十緡。今已增至一十二萬九千餘緡，……民力凋敝，無所從出。』（宋史食貨志）

普通佃戶」一歲收入，盡以輸納，猶不能足。王炎記云：

『每畝所輸於官者，役錢以四百八十文爲率，苗以一斗爲率。而計其得於田者，膏腴之田，一畝收穀三斛；下等之田，一畝二斛；若有田不能耕，佃客稅而耕之者，每畝取得一斛一斗而已。且以三斛計之，秋熟之時，糶穀一斗爲錢二百五十文，是二斗穀方能辦一畝役錢。餘有一斛，用以輸米斗，凡諸色費用，皆取辦於是。若以四角爲畝，則每畝所收猶不能足，況下等所收不多；佃戶耕之者，其入更少，何以堪其責乎？』（王炎雙溪集）

宋代農家之困窮至此，亦可謂極矣。

元、明、清三代，農民納租，租率亦高，而額外之『差發』『加徵』『科派』尤重，農家經濟，終無蘇展之可能。元代官田佃奴，竟需供給官吏全家衣食遊樂揮霍之資：

『諸職官之田職佃戶，有至五七百戶，下至九品亦不下三五十戶。出給執照……令供給一家所用之費』（元典章）

明代佃田租額，一畝少者四五斗，多至一石二三斗，農民所得，遠不足以圖一飽，其情形有如顧炎武

所述：

『吳中之民，有田者什一，爲人佃作者十九。其畝甚窄，而凡溝渠道路，皆幷其稅於田之中。歲僅秋禾一熟，一畝之收，不能至三石，少者不過一石餘；而私租之重者至一石二三斗，少亦七八斗。佃人竭一歲之力，糞壅工作，一畝之費可一緡，而收成之日，所得不過數斗。至有今日完租，而明日乞貸者。』（日知錄）

清代之農民經濟，據監察御史丁壽昌云：

『田不分官民，稅不分等則，一切以三斗起徵……而一條鞭法，上下忙銀耗米，輕齎、勸折、浮收尙在其外，竭一畝之入，不足交一畝之租。農民朝納官糧，夕成餓莩；甚至有以田地白售於人而不取價値，而人畏其糧重而無肯收受者。』（皇朝道咸同光奏議請永減蘇杭漕糧疏）

王家相亦云：

『蘇松多水田，自五月蒔秧以後，至十月穫稻之先，……竭數人半載之力，種熟一畝之田。逮完糧所餘，不過數斗；僅得儲數月之糧，戶鮮蓋藏，已非一日。故農民有豐年常食麥柄者矣。』（皇

朝道咸同光奏議敬陳八折收漕不可十事疏）其窮苦之情，亦殊無以復加！

民國以來，農民經濟之普遍窮困，更爲一般人所共曉。就地租而言，各地佃戶所繳納者，無論其爲定額穀租或分額租，皆佔農田產量半數以上。據民國十九年國民政府主計處所發表之統計資料，(註一四)地租佔產量之成數約如下：

租別＼田別	上等水田	中等水田	下等水田	上等旱田	中等旱田	下等旱田
分租占產量%	五一·五	四八·二	四四·九	四七·八	四五·三	四三·七
定租占產量%	四六·三	四六·一	四六·二	四五·四	四四·六	四四·三

而在佃農所得之成數中，若再除各項生產成本，則其實得之數，尙不足以維持一家老幼最低限度之生活。據各地部分調查結果，佃戶一家，每年收支，大都入不敷出。如下表所示，浙江、杭縣等十一縣，每家佃農之收支，(註一五)卽其顯例：

(註一四)見統計月報二卷二期。

(註一五)據民國二十四年中國經濟年鑑續編。

收入		支出	
稻	一一四・五四七元	膳食	一〇七・九六八元
麥	五六・二三六	衣服	一二・〇〇〇
雜	一五・〇〇〇	農具	六・〇〇〇
其他	一五・〇〇〇	肥料	一二・〇〇〇
合計	二〇〇・七八三	種子	五・三八九
		田租	六八・九〇九
		其他	一五・〇〇〇
		合計	二二七・二六六

依上表總計，每家佃農一年辛勤之結果，徒贏得二十六元四角八分三釐之虧負。而況又有各種額外負擔，先後逼迫：如租地前交付押租之制度，盛行於全國半數以上之縣份，此種押租，加重佃農之負擔，至爲明顯。而逐年增加之繁重田賦，及十數倍至三四十倍於正賦之附加，間復佐以三月兩次之預徵制度，（如四川）又使自耕農盡陷於破產，至於苛捐雜稅與臨時攤派，更將一般農民驅入絕境。

歷代農民在此極度窮困之經濟條件下，輾轉呻吟，欲求維持最低限度之生活尚不可得，又安能謀及技術之改良？且彼等所能得到之耕地，多極狹小。就文獻所可考者言，如宋代之佃農，平均每戶所耕之地，皆不及十畝。日人周藤吉曾考證如下：

『王周之田六十四畝，（有佃戶八戶）湯滂之田十六畝，（有佃戶五戶）漲溢之田九畝三十三步，（有佃戶三戶）俞尚之田十三畝二角四十八步，（有佃戶三戶，但其中有一戶並耕王周之田。）共計百三十畝許有佃戶十八家，其中耕種十畝以上者僅兩戶，其餘所耕悉祇十畝以下。』（周藤吉、宋元時代佃戶之分析）

今日河北保定農家中佔百分六五·二之貧農與雇農，每家平均所有耕地，則祇六畝六分。(註一六)而廣東省佔農家總數百分二之中農每家平均所有耕地亦祇六畝。至於佔有百分七四之貧農與雇農，其所得耕地之平均則僅二畝。(註一七)同時耕種地段之平均面積，亦有普遍的縮小之趨勢，(註一八)以此等極零細之農田實亦無法謀技術之改良！

故我國農民二千餘年來，惟以粗劣之農具在狹小之耕地上進行『鹵莽』之耕種。且由於歷代剝削之苛重，民多賣妻鬻子，耕牛農具之典賣尤屬常事。勞動力之低賤，往往甚於耕畜及器械。此等情形，復使農業技術，更日趨退化。

然尤有甚者，歷代之統治階級，又時以更惡劣之方法，直接破壞農業生產之技術。漢代鐵官鼓鑄農器之專賣政策，即其例也。當時賢良文學對於鐵官製器不中程，不便於百姓，曾有激烈之非議，其言曰：

(註一六)據中央研究院社會科學研究所與北平社會調查所協同調查所得，引自陳翰笙之現代中國土地問題。

(註一七)一九三三年估計，見前引陳翰笙文。

(註一八)見同註一六。

「農，天下之大業也，鐵器，民之大用也。器用便利，則用少而得作多；農夫樂事勸，功用不具，則田疇荒，穀不殖。用力鮮，功自半，器便與不便，其功相什而倍也。縣官鼓鑄鐵器，大抵多為大器，務應員程，不給民用，民用鈍弊，割草不痛，是以農夫作劇，得穫者少，百姓苦之矣。」（桓寬鹽鐵論水旱篇）

又云：

「今縣官作鐵器，多苦惡，……集其原，一其賈，器多堅𡓂，善惡無所擇，吏數不在，器難得，家人不能多儲，多儲則鎮生，棄膏腴之日，遠市田器，則後良時，鹽鐵賈貴，百姓不便，貧民或木耕手耨，土擾啖食。」（同前）

因官製鐵器「割草不痛」而致農民「木耕手耨」，則其破壞農業之生產，妨害農業技術之進步，已顯然若揭。

技術拙劣，效率極低，平日生產不豐，人力浪費，而稍遇自然之災害，即束手無策。故雖輕微之變動，亦足以引起重大之打擊。於是或因天久不雨，河水淺時，高田因人力畜力引吸不及，致成旱災之

事實，時有所聞，可知技術落後對於災荒影響之嚴重矣。

然須明瞭：以我國歷代農業經營之關係，實不足以言技術之改進，是其所以落後之基因也。

第三章　災荒之實際影響

第一節　災荒促成之社會變亂

災荒嚴重發展之最主要結果，即爲社會之變亂，而所謂社會變亂之主要形式，則不外人口之流移死亡，農民之暴動與異族之侵入三者而已！玆分述之：

第一項　人口之流移與死亡

我國歷代因災荒而引起之人口流移，雖以昔日官私記載之闕漏，僅有『民庶流亡』等空洞文句，而無切實之數目可資統計；然從少數較詳細斷片文字記載窺之，爲數實至可驚。史籍偶有所見，動輒數十百萬。如：

『元狩四年冬，有司言關東貧民徙隴西、北地、西河、上郡、會稽，凡七十二萬五千口。』（漢書

武帝紀）

『末年……飢旱……流民入關者數十萬人。』（前漢書食貨志）

『永興元年，秋七月，郡國三十二，蝗，河水溢，百姓飢窮，流冗道路，至有數十萬戶，冀州尤甚。』（後漢書桓帝紀）

『建安初，關中百姓流入荊州者十餘萬家。』（晉書食貨志）

『河東、平陽、弘農、上黨諸郡流人之在潁川、襄城、汝南、南陽、河南者數萬家。』（同書王彌傳）

『時流人在荊州十餘萬戶。』（晉書劉弘傳）

『巴蜀流人汝班、蹇碩等數萬家，布在荊、湘間。』（同書杜弢傳）

『漢南流民襁負而至者，日以千數。』（周書賀蘭祥傳）

『關西百姓流移就穀，相與入漢川者……十餘萬口。由是散在益梁，不可禁止。』（晉書特載記）

『大業末，許紹任夷陵通守，是時……流戶自歸者，數十萬口。』（唐書許紹傳）

『同光三年，是時兩河大水，戶口流亡者十四五。』（舊五代史莊宗本紀）

『流民轉徙東下者六七十萬人。』（潘長吉宋稗類鈔卷一）

『韓琦知益州，歲飢，流民載道。……檄劍關民流移欲東者，勿禁，凡撫活流亡共一百九十萬。』（康濟錄引）

『慶曆三年，陝西飢，……河中、同華等飢民相率東徙，……發廩賑之，凡活一百五十萬人。』（同前）

『慶曆八年，河北京東西大水，飢，……流民……各以遠近受糧，凡活五十餘萬人，募爲兵者又萬餘人。』（文獻通考）

『許昌是歲適大水災傷，西京尤甚，流殍自唐鄧入吾境，不可勝計。』（宋葉夢得石林避暑錄卷一）

『孝宗乾道二年，兩浙江東大飢，淮民流徙江南者數十萬。』（宋史孝宗本紀）

『至大元年，……北來貧民八十六萬八千戶。』（康濟錄記元武宗時事）

「宣宗宣德四年，……山西飢民流徙南陽諸郡，不下十餘萬。」（通鑑綱目三編）

「景泰四年正月，……山東、河南飢民就食者坌至，……全活百八十五萬餘人，給飢民五十五萬七千家。」（明史王竑傳）

「成化十三年，……籍流民得十萬餘戶。」（明史紀事本末）

「成化二十年九月，巡撫左僉都御史葉琪奏，山西連年災傷，平陽一府逃移者五萬七千八百餘戶，內西邑縣飢餓死男婦六千七百餘口，蒲解等州，臨晉等縣，餓莩盈途，不可數計。」（何喬遠名山藏記明憲宗時事）

「光緒二年十一月，江北旱災較重，飢民四出，兼以山東、安徽災黎紛紛渡江，前赴蘇、常就食者千萬。」（東華續錄）

凡此數字，雖不具體，要亦足以表示大量人口流移之一般趨勢。大抵災荒程度愈重者，其流移率亦愈高，此理之當然者。

民國以來，因災荒之嚴重，致農村人口流移之數亦鉅。例如十七年至十九年之西北大災荒，據

陝西省賑務委員會事後調查所得，則三十七縣婦女於災荒期中，離村者共達一百餘萬，其中被販賣者達三十餘萬，遷逃者七十餘萬。（註一）此係專就農村婦女而言，若再加農村男子，則陝西大災荒中離村人口當在二百萬左右，佔全省人口六分之一。又據陝西官方調查，全省五十八縣，十九年災後較災前之十七年，兩年間人口差數，除西安市增加一、二七七人，榆林縣增加一○、九二九人外，其他各縣總共減少九四四、七一九人，幾減少一百萬人。（註二）其中除一部份死亡者外，其餘大部份均係流移他鄉。至於災情較嚴重之縣份，如武功人口從十八萬減至九萬餘人；扶風人口從十六萬減至十萬餘人；岐山人口從十七萬減至十三萬人。（註三）其中大部份亦皆出於流亡，又民國二十年長江大水，鄂、湘、贛、皖、蘇各省農村人口流離亦衆。據調查每千人中離村者平均有一百二十五人，約佔災區總人口百分之四十，其中百分之三十一，係舉家遷徙，而百分之九，則係單身出

（註一）見石筍：陝西災後的土地問題和農村新生態的展開，新創造二卷一二合刊。

（註二）見何挺傑：陝西農村之破產及趨勢，中國經濟農村經濟專號。

（註三）見鄭震宇：農村復興與荒地清理，地政月刊一卷十二期。

走。（註四）數十年來，此等災民流亡之情形，日益加劇，此從各方面事實皆可證明。

從東北各地移住民人數之遞增，亦可證我國本部各省災民移出之衆。據統計自民國以來，北方黃河流域各省人民移徙於東北者，隨災荒之發展，逐年均有增加。如民國十二年移往東北之農民爲三十九萬人。民國十五年已增至五十九萬人。十六年以後，每年均達一百萬人以上。（註五）此皆災荒招致人口流移之重要例證。蓋十數年來華北魯、冀、豫等省，災荒頻仍，故災民離村移往東北者特多。其中僅就山東一省而言，當民國十六年至十八年間，濟南、沂州、泰安、袞州、東昌、濟寧等十一縣一部份災民移往東北者，總計已達七萬餘人。（註六）其他各省當亦不下於此！

再就近代各重要都市人口激增之情形，亦可證災荒引起農民離村人數之多。如南京之人口，在民國初年僅有二十七萬弱，今則增至一百萬人；上海人口在辛亥年間猶不足百萬，今已增至三

（註四）據中華民國二十年水災區域之經濟調查，金陵學報二卷一期。

（註五）見王海波：東北移民問題。

（註六）據旅滬山東會館及哈爾濱總商會兩機關統計，引自王海波前揭書。

百萬人以上；北平人口在民初僅約八十萬，今已增至一百六十萬；天津人口在民初亦僅約七十五萬，今則增至一百一十萬；廣州人口在民初僅八十萬左右，今亦增至一百餘萬。我國都市人口，死亡率常超過生殖率，此巨量之增加，其主要原因，顯非由於自然之增殖，而係由於農村逃荒人口之移集。此種移集現象與資本主義國家之因都市工業發達及農業資本主義化所引起之人口集中現象，實大不相同。我國農村人口移集都市最主要之原因，即爲災荒，如南京棚戶人口，據調查所得，其中十分之九以上，皆從農村移來，而移徙之原因，大半皆由於災荒。（註七）中央農業實驗所於民國二十四年開，曾就二二省一千零一縣農村中進行較詳細之農民離村調查。結果查得全家離村者共一百九十二萬餘戶，佔農戶總數百分之四．八；僅有青年男女離村者共三百五十餘萬戶，佔總農戶數百分之八．九。此等農民大多數亦皆出於災荒之逼迫。

然此大量流移之受災人口，雖成羣結隊相繼離村，然所至州郡，得食亦難，甚有被地方官吏下令捕逐者。如：

（註七）見吳文暉南京棚戶調查。

「宣德三年，工部侍郎李新自河南還，言山西民飢，流移至南陽諸郡，不下十餘萬口，有司軍衞各遣人捕逐，民死亡者多。」（大政紀述明宣宗時事，幷見通鑑綱目三編）類此事實，歷代多有，民國以來亦極常見，故老弱者只可忍受飢餓，坐而待斃；在飢餓流移以及被捕逐之過程中，死亡之數自不在少。至於江河驟決，地震猝發，疫癘流行，其死亡亦夥。

據一般統計，我國農村人口死亡率約為二十五至二十六，即平均每年每千人中約死二十五人至二十六人。除印度外，此實世界各國最高之死亡率。（註八）而綿延不斷之災荒，實即為造成此最高死亡率之一主要原因。所惜歷代官私各種史籍，對此竟亦無相當完備之記載，惟從一二零星之數字及籠統之記述中，亦不難推知我國農村與城市之人口，在累次災荒中死亡者，為數實至鉅大。茲就典籍可稽，略有部分概括之數字，而足為各朝代史實之代表者，擇要臬示，稍加分析，藉明災荒引起人口死亡之一般狀況。

先就漢代言之，據兩漢書所記者，如：

（註八）據喬啓明中國農村人口之結構及其消長，東方雜誌三十二卷一號。

「二年六月，關中大飢，米斛萬錢，人相食。」（漢書高帝紀）

「二年，春正月，地震，羌道武都道山崩，殺七百六十人。」（同書高后紀參五行志）

「後三年，關東飢，死者以千數。」（同書文帝紀）

「元鼎二年，夏大水，關東郡國四十餘，飢死者以千數。」（同書武帝紀）

「元封二年，河決，大寒，三輔人民死者十二三。」（同前）

「本始四年，河南以東四十九郡，地震，殺六千餘人。」（同書宣帝紀）

「元始二年，旱、蝗，民疾疫，……賜死者一家六尸以上葬錢五千；四尸以上三千；二尸以上二千。」（同書平帝紀）

「連年久旱，亡有平歲，……北邊及青徐地，人相食，……飢民死者十七八。」（同書王莽傳參食貨志）

「建武十四年，會稽大疫，死者以萬數。」（後漢書鍾離意傳）

「永和二年，夏旱，……雒城旁客死骸骨萬餘人。」（同書周暢傳）

『延熹九年，司隸豫州飢死者什四五，至有滅戶者。』（同書桓帝紀）

各州郡中因水旱飢死者，動各以『千數』，甚至於『滅戶』，而疫癘之爲災，一家死者竟常達『六戶以上，』則其死亡之多且烈，不待推想而知矣。此大量人口之死亡，於當時戶口調查之數字變動中，亦可見之。考漢代戶口當平帝即位時，約爲一二、二三三、〇六二戶，五九、五九四、九七八口。（註九）此數字據前漢書地理志所載，雖發表於元始二年（西元二年），然其所示之戶口實況，自應視之爲元始二年以前之情形，較爲合理。但至光武中元二年（西元五七），據後漢書郡國志所載，則僅四、二七九、六三四戶，二一、〇〇七、八二〇口，計減少七、九五三、四二八戶，三八、五八七、一五八口，此鉅大差數之發生，一部分原因固或由於內亂中戶籍之不備。但其主要原因，則爲災荒中人口之大量死亡。蓋自元始二年旱、蝗、疾疫變作，致民間一家死者多至六口以上，亡及泰半。其後連續五十三年中，（自元始三年至中元元年）災荒仍不斷發展，計有九次蝗災八次旱

（註九）據前漢書地理志載：『訖於孝平……民戶千二百二十三萬三千六十二，口五千九百五十九萬四千九百七十八。』

災；七次水災；四次雨雹之災；三次疫災；二次地震；二次風災；一次霜雪之災，計三十六次災害。其中破壞較大者，如王莽建國二年（西元十年），河決魏郡（在今河北大名附近）釀成冀魯等省大水災，光武建武二十二年（西元四六年），京師及郡國九十大蝗；郡國四十二地震，二十六年（西元五〇）郡國七大疫，二十八年（西元五二）郡國八十蝗，及二十九年（西元五三）武威、酒泉、清河、京兆、魏郡、宏農（卽今甘肅山東河北陝西等地）大蝗，此數次災荒中，死亡者當不在少，惟史冊未記載耳。至於其中破壞最大者，則有地皇三年（西元二二）之大旱蝗災，引起『天下大飢』直延至光武登基之次年，（建武二年西元二六年）關中仍見『人相食』之凶象（註一〇）是卽前面所舉『連年久旱……人相食……死者十七八』之大災荒也。此外建武十三年（西元三七），之揚、徐郡大疫及十四年（西元三八）之會稽大疫，死亡亦必無算。此兩年所記之疫災，實爲相連接者，會稽（在今江蘇，漢時亦隸揚部）之疫，上文已加引證謂『死者以萬計』，則揚、徐（包括今山

（註一〇）按後漢書光武帝紀，建武二年載『關中飢民相食』，而未敍明究係何災所致，但證以該段末有『初王莽末，天下旱蝗，……至是野穀旅生』之句，想必係前次災荒之延續。

東江蘇浙江安徽等地）兩郡大疫，範圍更廣，死亡之多更可知矣！準是而言，則元始二年與中元二年前後兩次戶口差數中，包括有大部分災荒死亡之人口，實絕不容否認！

魏、晉、南北朝以後，歷次災荒中死亡之數，亦極難估計，茲略舉史籍中斷片之紀錄，以見一斑：

「至於永嘉……幽、并、司、冀、秦、雍六州大蝗，草木及牛馬毛皆盡。又大疾疫，兼以飢饉，百姓又為寇賊所殺，流屍滿河，白骨蔽野。……人多相食，飢疫總至。」（晉書食貨志）

「晉末……生民通盡，……或斃於飢饉，其幸而自存者，蓋十五焉。」（同前）

「延興三年，……州鎮十一水旱，……相州民飢，死者二千八百四十五人。」（魏書孝文帝本紀）

「景明二年，……青、齊、徐、兗四州大飢，民死二十萬餘口。」（同書宣武帝本紀）

「延昌二年二月，六鎮大飢，……飢民死者數萬口。」（同前）

「大統二年，關中大飢，人相食，死者十七八。」（北史魏文帝本紀）

「皇興二年，十月，豫州疫，民死十四五萬。」（魏書靈徵志）

『頻歲大水，州郡多遇沈溺，飢饉尤甚，重以疾疫，相聚死者十四五焉。』（隋書食貨志）

『大業八年，歲大旱又大疫，人多死，山東尤甚。』（同書煬帝本紀）

『永淳元年冬，大疫，兩京死者相枕於路。』（唐書五行志）

『貞元元年春旱，無麥苗，大飢，東都河南河北……死者相枕……夏蝗，東自海西盡河隴羣飛蔽天，旬日不息，所至草木葉及畜毛靡有孑遺，餓殣枕道。』（同前）

『天福八年，時州郡蝗旱，百姓……飢死者千萬計。』（舊五代史晉少帝本紀）

『景祐四年，十二月……并、代、忻州並言地震，吏民壓死者三萬二千三百六人，傷五千六百人。』（宋史仁宗本紀）

『紹興元年，越州及東南諸路郡國飢，淮南、京東西民流常州平江府者多殍死。』（同書五行志）

『嘉定二年，春，兩淮、荆襄、建康府大飢。米斗錢數千，人食草木。淮民刲道殣食盡，發瘞胔繼之，人相搤噬。流於揚州者數千家，渡江者聚建康，殍死日八九十人。是秋諸路復大歉，常潤尤甚。冬，行

都大飢，殍者橫市，道多棄兒。」（同前）

「至大元年，春，紹興、慶元、台州疫，死者二萬六千人。」（元史五行志）

「至順二年，四月，衡州路屬縣比歲旱蝗，仍大水，民食草木殆盡，又疫癘死者十九。」（同書文宗本紀）

「至正十八年，兩河民流入京師，重以飢疫死者枕籍，宦者樸不花請市地收葬之，前後凡二十餘萬人。」（明昭代典則記元順帝時事）

「天順五年，七月，河南水，黃河溢漲，汴、襄間渰沒官民廬舍，民死者多。……九月，濱海諸縣，潮挾雨大至，死者萬餘人。」（何喬遠名山藏）

凡此所舉數字，自屬至微至小之一部分。然以我國歷代統計資料之根本缺乏，縱盡舉其零星數字，亦無法明瞭死亡之實數。若據籠統含糊之記載，而妄加估計，亦多危險。但上舉諸例證，頗足以顯示魏晉以後，各次災荒對於人口死亡之巨大影響，則無疑義。

滿清以來，災荒死亡之人口，仍乏精確之統計。惟最近百年間，歷次重要之災情，吾人所得而知

者，但較前代為詳，故死亡之數亦可大略加以估計。先就清代言之：嘉慶十五年（西元一八一〇），山東春夏大旱；河北七州縣大水大飢；浙江地震；湖北雨雹，死亡之數總計，約九百萬人。嘉慶十六年（西元一八一一），山東大旱；河北等地十三州縣大水；十六州縣大飢；甘肅大疫；川邊四川地震，死亡當在二千萬人左右。道光二十六年（西元一八四六），江蘇、山東、江西均有水災。陝西大旱；浙江地震，死亡約二十八萬人。二十九年（西元一八四九），直隸地震大水；浙江、湖北亦大水；又浙江大疫；甘肅大旱，死亡約一千五百萬人。咸豐七年（西元一八五七），河北十餘州縣及陝西十餘州縣大蝗；湖北大水；又七州縣旱、大蝗；河決，山東大飢，總計死亡約八百萬人。光緒二年至四年（西元一八七六——一八七八），江蘇、浙江、山東、直隸、山西、陝西、江西、湖北等省大水；安徽、陝西山東又大旱，死亡約一千萬人。光緒十四年（西元一八八八），河北、山東地震，河決河南鄭州大水；河北亦大水，死亡約三百五十萬人。僅此數次大災荒，死亡人口，合計至少當達六千二百餘萬之譜。列表如下：

時期	死亡人口估計
嘉慶十五年（一八一〇）	九、〇〇〇、〇〇〇

嘉慶十六年(一八一一)	二〇、〇〇〇、〇〇〇
道光二十六年(一八四六)	二八〇、〇〇〇
道光二十九年(一八四九)	一五、〇〇〇、〇〇〇
咸豐七年(一八五七)	五、〇〇〇、〇〇〇
光緒二、三、四年(一八七六、七、八)	一〇、〇〇〇、〇〇〇
光緒十四年(一八八八)	三、五〇〇、〇〇〇
合計	六二、七八〇、〇〇〇

民國至今二十餘年間，歷次重大災荒中死亡之數，雖有一部分較詳細之統計，然就全體而言，仍極不完全。故至今對於歷次死亡總數，尚無法確知。惟據各方比較可靠之統計彙集所得，則此二十餘年中最主要之數次災荒，其死亡人口，已有可以大略確定者。茲列表如下。

時期	死亡人口估計
民國九年	五〇〇、〇〇〇
民國十一年	五〇、〇〇〇

民國十二年	一〇〇、〇〇〇
民國十三年	一〇〇、〇〇〇
民國十四年	五七八、〇〇〇
民國十六年	三七、一三六
民國十七、十八、十九年	一〇、〇〇〇、〇〇〇
民國二十年	三、七〇〇、〇〇〇
民國二十一年	七七、九七四
民國二十二年	二八、二九三
民國二十三年	四一、八〇〇
民國二十四年	三、〇〇〇、〇〇〇
民國二十五年	一四〇、〇〇〇
合計	一八、三五三、二〇三

僅就此少數較可靠之統計而言，我國於最近十六年中人口之死亡者，已達一千八百餘萬之鉅，棄

其脫漏之數，若得盡檢而計之，則其數當更可驚！雖然，此等估計之數字，其準確程度，殊屬有限。但卽此已不難瞭然於歷次災荒給與人口死亡影響力之大矣！

第二項　農民之暴動

農民窮乏與飢餓，旣達極點，流移死亡之現象，繼續擴大，則農村與城市中之普遍暴動，勢不可免，所謂『挺而走險』者是也。此等暴動，往往逐漸醞釀，愈演愈劇。當其初發也，其勢尚微，而其終則常至於武裝之大暴亂，與革命歷史上累次發生之農民暴動，無論其範圍之大小，或其時間之久暫，實無一而非由於災荒所促發，卽無一不以荒年為背景，此殆已成為歷史之公例。然歷代地方官吏、豪商、劣紳互相勾結，平日旣竭力以魚肉人民，臨難復乘機剝削，而圖私利，置『下民』之生死於不顧，使已瀕絕境之飢餓羣衆，更至『忍無可忍』不得不起爲生存而抗鬭，是又往往爲暴動之直接導因。如：

『萬曆二十二年，二月，不雨。至夏五月，穀涌貴，飢民大譟，掠劫城中，越三日乃定。先是連歲不登，三四月間每石穀價至五錢，閤城米肆盡閉，東門李卓家故饒，倉多陳朽，列米於肆，故高其價，令

糴者鱗次。陳七往糴，自辰至午，次未及，大譁於門，李毆之，衆乘機遂亂，毒掠其米，入焚其倉，烈焰互天。巡撫李宇遠聞變，遣坐營古應科提兵往捕之，兇首盡逸去，所縛者收拾灰燼之飢民，……欲梟之，……求寬解，始綑打割耳以徇。是夜鄧三鼓衆攻焚古應科之屋，……吳和尚劫燒北門蔡審家，城內外聞風搶掠者十餘處。』（福建通志載明神宗時事）

典籍所記，類此事實，不勝枚舉，且至今尤烈。觀此，則『民變』由於『官逼』之情形，更昭然若揭。而農民暴動醞釀發生之過程，亦大略可見。其初較和緩之形式，多爲搶米與分糧。在歷史上，幾乎每次由災荒所引起之大暴動，皆以飢民之搶米，分糧爲其前奏，誠如明邱濬所言：

『劫禾之舉，此盜賊禍亂之萌。小人之食，計出無聊，謂與其飢而死，不如殺而死。……開粟所在，羣趨而赴，哀告求貸，苟有不從，卽肆劫奪，且曰：我非盜也，迫於飢寒不得已耳。……竊弄鋤挺以扞遊徼之吏，不幸而傷一人，勢不容已，遂至變亂矣。』（大學衍義補）

故歷代史籍常有如下之記載：

『長慶二年，淮南奏和州飢，烏江百姓殺縣令，以取官米。』（唐書穆宗本紀）

『尋知襄州，饑民成羣，入富家，掠囷粟。』（宋史馬尋傳）

『從易知虔州，會歲大飢，有持杖盜取民穀者，請一切減死論，凡生者千餘人。』（宋史陳從易傳）

『歲飢，……雙流朱氏獨閉糴，邑民羣聚發其廩。』（宋史宗室不息傳）

『建州歲飢民羣趨富家發其廩。』（宋史宗室善俊傳）

此殆即飢民騷動之最原始形式，其爆發皆爲局部而零星者，故在同一時間內，常達數十百起。甚至地方駐軍領袖，爲欲取得羣衆之擁護，亦咸以順從羣衆之要求，領率搶米爲能事。如：

『大業十三年（西元六一七年）春，李密與翟讓領精兵千餘人，出陽城北踰方山自羅口襲興洛倉，破之，開倉恣人所取，老弱襁負，道路不絕，衆至數十萬。』（舊唐書李密傳）

『劉武周與同郡張萬歲等十餘人，候河間府尹王仁恭視事，……斬仁恭於郡廳，封其首，出徇郡中，無敢動者。於是開廩以賑貧乏，馳檄境內，其屬城皆歸之，得兵萬餘人。』（唐書劉武周傳）

『涿郡物殷阜，倉粟盈積；又臨朔宮中多珍產，……羅藝乃宣言於衆曰：『吾輩討賊，甚有功

效，城中倉庫山積，制在留守之官，而無心濟貸，此豈存恤之意也。』以此言激怒其衆，衆人皆怨。既而旋師，郡丞出城候藝，藝因執之，陳兵，而留守趙什住等懼，皆來聽命，遂發庫物以賜戰士，開倉以賑貧乏，境內咸悅。』（唐書羅藝傳）

『榆林郡內大飢，李子和潛引敢死士得十八人，攻郡門，執郡丞王才，數以不恤百姓，斬之。開倉以賑窮乏，自稱永樂王。』（唐書李子和傳）

民國以來，每當災荒嚴重，則搶米之風潮亦特盛。譬如：民國二十三年，正當全國災荒日益發展之時，豫、皖、蘇、浙四省於兩個月內，即已發生較大之搶米事件二十二起，參加人數俱在數百至一二千以上。(註一二)其他在不同之時地所發生者，日亦數起。

集合此無數飢民搶米分糧之鬭爭，遂形成各地方之騷亂局面，益以官吏紳商事前事後之魚肉壓迫，飢餓之火，燃遍大地，騷亂之局，勢必迅速展開。歷史上各時期『流寇』『盜賊』之嘯聚倡亂，十九由是而起。茲擇歷代重要史實而列舉之：

(註一二)見中國經濟情報社中國經濟論文集第一集希超君文字。

（一）周——周代因災荒而引起之騷亂，典籍已有可徵。當厲王二十一年至二十六年，（約西元前八五八——八五三）連續六年之大旱災爆發之後，西周領土內，即普遍展開飢餓農奴之叛亂。故詩云：『天方薦瘥，喪亂弘多。』（小雅節南山）『民之未戾，職盜爲寇。』（大雅桑柔）『民之無食，相怨一方。』（小雅角弓）最初爲飢餓所迫，起而倡亂之領袖，皆平日伏處於河濱隴畔，微不足道之『庶民』（即農奴）。故又云：『庶曰式臧，覆出爲惡。』（小雅雨無正）『彼何人斯？居河之麋，無拳無勇，職爲亂階，既微且尰，爾勇伊何？爲猶將多，爾居徒幾何？』（詩小雅巧言）當時『庶民』叛亂之情形，於斯可見。

（二）漢——西漢之災荒，至新莽末年而大爆發，飢民遍全國，盜賊乃隨之而起。史稱：

『連年久旱，百姓飢窮，故爲盜賊。』（前漢書王莽傳）

當時各地原始性之盲目騷亂，不下數十起，其較大者約如下：（註一二）

『天鳳四年，臨淮瓜田儀依阻會稽長洲。』

（註一二）據通鑑及前漢書王莽傳摘引。

「瑯琊呂母聚黨數千人，殺海曲宰，入海中為盜，其衆浸多至萬餘。荊州飢饉，民衆入野澤掘鳧茈而食之，更相侵奪。」

「新市人王匡王鳳為平理諍訟，遂推為渠帥，衆數百人，於是諸亡命者……皆往從之。」

「南陽馬武、潁川王常、成丹等……共攻離鄉，聚臧於綠林山中，數月間至七八千人。」

「南郡張霸，江夏羊牧等與王匡俱起，衆皆萬人。」

「五年，琅琊樊崇起兵於莒，衆百餘人，轉入太山，群盜以崇勇猛，皆附之，一歲間至萬餘人。同郡人逢安、徐宣、謝祿、楊音各起兵，合數萬人，復引從崇，共還攻莒，不能下，轉掠青、徐間。」

「東海力子都亦起兵抄擊徐、兗。」

「地皇二年，南郡秦豐聚衆且萬人。」

「平原女子遲昭平亦聚數千人在河阻中。」

「三年，綠林賊王常、成丹西入南郡，號『下江兵』，王鳳、王匡、馬武及其支黨朱鮪、張卬等，北入南陽，號『新市兵』，皆自稱將軍……新市賊王匡等進攻隨。」

「平林人陳牧、廖湛復聚衆千餘人，平林兵以應之。」

東漢自安帝永初以後一百年間，水旱飢饉交相煎迫，民生塗炭，各州郡流民叛亂，遂復相繼蜂起。在全國範圍內，東起山東之瑯琊；西至甘肅之涼州；南達交趾；北抵幽冀，此起彼仆，如火燎原。計自安帝永初三年，至獻帝建安十四年（西元一〇九——二〇九），前後一百年間，以流民為基礎之叛亂，其重大者有如下述：（註一三）

安帝時代

「永初三年，七月，張伯路等寇略緣海九郡。」

「四年，海賊張伯路復與渤海、平原劇賊劉文河、周文光等攻厭次，殺縣令。」

「五年，九月，漢陽人杜琦、王信叛，與先零諸種羌，攻陷上邽城。」

順帝時代

「陽嘉元年，海賊曾旌等寇會稽，殺勾章、鄞、鄮三縣長。」

（註一三）據後漢書諸帝紀摘引。

「二月，揚州六郡妖賊章河等寇四十九縣，殺傷長吏。」

「三年，益州盜賊劫質令長，殺列侯。」

「永和二年，江夏盜賊，殺邾長。」

「三年，九江賊蔡伯流寇郡界及廣陵，殺江都長。」

「漢安元年，廣陵盜賊張嬰等寇郡縣。」

「二年十二月，揚、徐盜賊，攻燒城寺，殺略吏民。」

「建康元年，南郡、江夏盜賊寇掠城邑。」

「八月，揚、徐盜賊范容、周生等，寇略城邑。」

冲帝時代

「同年十一月，九江盜賊徐鳳、馬勉等，稱無上將軍，攻燒城邑。」

「十二月，九江賊黃虎等，攻合肥。是歲羣盜發憲陵。」

質帝時代

「永嘉元年，正月，廣陵賊張嬰等復反，攻殺堂邑江都長，九江賊徐鳳等，攻殺曲陽東城長。」

「三月，九江賊馬勉稱皇帝。」

「四月，丹陽賊陸宮等圍城燒亭寺。廬江賊攻尋陽又攻盱眙。歷陽賊華孟自稱黑帝，攻殺九江太守楊岑。」

桓帝時代

「建和元年，陳留盜賊李堅自稱皇帝，伏誅。」

「二年，長平陳景自號皇帝子，署置官屬。又南頓管伯亦稱眞人，並圖舉兵，悉伏誅。」

「和平元年，扶風妖賊裴優自稱皇帝，伏誅。」

「永興二年，太山、琅琊賊公孫舉等反叛，殺長吏。」

「永壽二年，太山賊公孫舉等，寇靑、兗、徐州。」

「延熹三年，太山、琅琊賊勞丙等，復叛，寇掠百姓。太山賊叔孫無忌攻殺都尉侯章。」

「五年，長沙賊起，寇桂陽、蒼梧。」又「長沙零陵賊起，攻桂陽、蒼梧、南海、交趾。艾縣賊焚燒長

沙郡縣，寇宜陽殺縣令。」

「六年，桂陽盜賊李研等寇郡界。」又「南海賊寇郡界。」

「八年，桂陽胡蘭、朱蓋等復反，攻沒郡縣，轉寇零陵。」又「渤海妖賊蓋登等稱太上皇帝。」

「九年，沛國戴異得黃金印，無文字，遂與廣陵人龍尙……稱太上皇，伏誅。」

「永康元年，廬江賊起，寇郡界。」

靈帝時代

「建寧二年，丹陽山越賊圍太守陳夤，夤擊破之。」

「三年，濟南賊起，攻東平陵。」

「熹平元年，會稽人許生自稱越王，寇郡縣。」

「中平元年，鉅鹿人張角自稱黃天，其部師有三十六萬，皆著黃巾，同日反叛，安平、甘陵人各執其王以應之。」又「南陽黃巾張曼成攻殺郡守褚貢。」又「汝南黃巾敗太守趙謙於邵陵。廣陽黃巾殺幽州刺史郭勳及太守劉衛。」

「同年，交趾屯兵執刺史及合浦太守來達，自稱柱天將軍。」又「巴郡妖巫張脩反寇郡縣。」

「二年，黑山賊張牛角等十餘輩並起，所在寇鈔。」又「北宮伯玉等寇三輔。」

「三年，江夏兵趙慈反，殺南陽太守秦頡。」

「四年，滎陽賊殺中牟令。」又「涼州刺史耿鄙討金城賊韓遂，鄙兵大敗，遂寇漢陽。」

「同年，扶風人馬騰，漢陽人王國並叛，寇三輔。」又「漁陽人張純與同郡張舉舉兵叛，……寇幽、冀二州。」又「零陵人觀鵠自稱平天將軍，寇桂陽。」

「五年，黃巾餘賊郭大等起於西河白波谷，寇太原河東。」又「汝南葛陂黃巾攻沒郡縣。」又「益州黃巾馬相攻殺刺史，……自稱天子，又寇巴郡，殺太守。」

「青徐黃巾復起，寇郡縣。」又「涼州賊王國圍陳倉。」

獻帝時代

「初平三年，青州黃巾擊殺兗州刺史劉岱。」

「四月，黑山賊于毒攻覆鄴城。」

「建安十二年，黃巾賊殺濟南王。」

此連續不斷之空前大騷亂，即後漢以來，數十餘次災荒之唯一結果也。

（三）魏晉——魏晉紛爭割據之局，曠日彌久，政治廢弛已極，天災屢發，民飢爲寇盜者尤衆。其初當三國期間，勢仍甚盛。當時叛亂不但發生於曹魏統治之區域，且普及於全中國，其中屬於魏地者。（註一四）如：

「文帝黃初六年，利成郡兵蔡方等以郡反，殺太守徐質。」

「明帝太和元年，西平麴英反，殺臨羌令。」

「廢帝正始時，壽春流民十餘萬口，流迸山澤。」

「高貴鄉公甘露二年，玄菟郡高顯縣吏民反叛，長吏鄭熙昌爲賊所殺。」

屬於蜀地者。（註一五）如：

（註一四）據三國志魏書帝紀及列傳摘引。

（註一五）據三國志蜀書各傳摘引。

「後主建興五年，廣漢綿竹山賊張慕等寇鈔軍資，劫略吏民。」

「延熙時，隴西怨蕭之衆，騷動不寧。」

屬於吳地者(註一六)如：

「吳大帝黃武四年，鄱陽彭綺等數萬人，自稱將軍，攻沒諸縣。」

「七年，丹陽吳會山民攻沒屬縣。」

「嘉禾四年，廬陵會稽李桓羅厲等起爲亂，攻南海。」又「零陵廖式等寇蒼梧鬱林，攻圍城邑。」

「赤烏五年，建安、鄱陽、新都三郡山民作亂。」

「會稽王五鳳二年零陵有山賊陳毖等。」

「景帝太平二年，鄱陽新都會稽等郡民，殺都尉爲亂。」

「永安七年，吳郡海鹽縣海賊殺司鹽校尉，廬陵豫章郡民張節等爲亂。」

(註一六)據三國志吳書諸傳摘引。

「歸命侯甘露元年，永安施但等數千人爲賊。」

迨乎西晉叛亂之著者(註一七)則有：

「元康九年四月，鄴人張承基等妖言署置，聚黨數千爲亂。」

「泰安二年五月，義陽蠻張昌舉兵反，僭號漢。」

「永嘉元年二月，東萊人王彌起兵反。」

「五月，牧馬師汲桑聚衆反。」

「永嘉三年七月，平陽人劉芒蕩自稱漢後，誑誘羌戎，僭帝號於馬蘭山。」

「永嘉四年，吳興人錢璯反。」

「九月，雍州人王如舉兵反於宛。新平人龐實，馮翊人嚴嶷，京兆人侯脫起兵應之。」

「十二月，平陽人李洪帥流人入定陵作亂。」

「永嘉五年，湘州流人杜弢據長沙反。」

(註一七)據晉書紀傳摘引。

「五月，益州流人汝班，梁州流人蹇撫作亂於湘州。」

凡此倡亂，或在青、冀、并、豫，或在荊、湘，其騷動之區域，散佈數州之廣，為時且斷續十餘年之久。其後南北朝農民之騷亂，與地主階級及異民族間之戰爭，互相滲雜，幾無嚴格之區分，故不另書。

（四）隋——隋自大業三年以後，連歲水旱，故至大業六年，民間流亡者多紛起為寇，攻陷州郡。當時各地騷亂情形略如下述（註一八）：

「大業六年，朱涯人王萬昌舉兵作亂。」

「大業九年正月，杜彥冰王閣等陷平原郡。平原李德逸聚眾數萬，稱阿舅賊，劫掠山東。靈武白榆妄稱奴賊，劫掠牧馬。」

「二月，濟北人韓進洛聚眾數萬，為羣盜。」

「三月，濟陰人孟海公起兵為盜，眾至數萬。北海人郭方頂聚徒為盜，自號盧公，眾至三萬。」

「五月，海北人甄寶車聚眾萬餘。」

（註一八）據隋書煬帝本紀摘引。

「七月，餘杭人劉元進舉兵反，衆至數萬人。」

「吳人朱燮晉陵管崇擁衆數萬餘，自稱將軍，寇江左。」

「賊帥陳瑱等衆三萬，攻陷信安郡。」

「九月，濟陰人吳海流，東海人彭孝才並舉兵爲盜，衆數萬。」

「梁慧尚帥衆四萬，陷蒼梧郡。」

「東海人李三兒，向但子舉兵作亂，衆至萬餘。」

「十月，呂明星帥衆數千，圍東郡。」

「齊人孟讓、王薄等，衆十餘萬，據長白山，攻剽諸郡。」

「清河賊張金稱衆數萬，渤海賊帥格謙自號燕王，孫宣雅自號齊王，衆各十萬，山東苦之。」

「扶風人向海明舉兵作亂，稱皇帝，建元白烏。」

「十年二月，扶風人唐弼舉兵反，衆十萬，推李弘爲天子，自稱唐王。」

「四月，彭城張大彪聚衆數萬，保懸薄山爲盜，宋世謨陷瑯琊，延安劉迦倫舉兵反，自稱皇王，

建元大世。」

「六月，鄭文雅、林寶護等衆三萬，陷建安。」

「十一月，司馬長安破長平郡。」

「離石胡劉苗王舉兵反，自稱天子，以其第六兒爲永安王。衆至數萬。」

「王德仁擁衆數萬，保林慮山爲盜。」

「十二月，孟浪衆十餘萬，據都梁宮。」

「十一年，二月，楊中緒率衆數萬，攻北平。」

「上谷人王須拔反，自稱漫天王，國號燕。魏刁兒自稱歷山飛，衆各十萬。」

「七月，淮南人張起緒舉兵爲盜，衆至三萬。」

「十月，彭城人魏麒麟聚衆萬餘爲盜。寇魯郡，盧明月聚衆十萬，寇陳、泗間，李子通擁衆渡淮，自稱楚王。」

「十二月，譙郡人朱粲擁衆十萬，寇荊襄，自稱楚帝。」

「十二年，正月，雁門人翟松柏起兵於靈丘，衆至數萬。」

「二月，東海盧公暹率衆萬餘，保於蒼山。」

「七月，馮翊人孫華自稱總管，舉兵爲盜，高涼通守洗珤舉兵作亂。」

「八月，趙萬海衆數十萬，自恆山寇高陽。」

「九月，東海人杜伏威，揚州沈覓敵等作亂，衆至數萬。」

「是月，安定人荔非世雄殺臨涇令，舉兵作亂，自稱將軍。」

「十二月，鄱陽操天成舉兵反，自號元興王，建元始興，攻陷豫章郡。」又「鄱陽人杜士弘自稱皇帝，國號楚，建元太平，攻陷九江廬陵郡。」

「十三年，正月，竇建德設壇於河間之樂壽，自稱長樂王，建元丁丑。」

「徐圓朗率衆數千人，攻東平郡。」

「弘化人劉企成聚衆萬餘人，爲盜。」

「二月，朔方人梁師都殺郡丞唐世宗，據郡反，自稱大丞相。」

「王子英破上谷郡。」

「李密翟讓等陷興洛，密自稱魏公，稱元年，開倉以賑羣盜，衆至數十萬。」

「三月，廬江人張子路舉兵反，李通得衆十萬，寇廬江。」

「房憲伯陷汝陰郡，光祿大夫裴仁基，淮陽太守趙佗等，并以衆叛歸李密。」

「七月，武威人李軌舉兵反，攻陷河西諸郡，自稱梁王，建元安樂。」

「十月，太原楊世洛聚衆萬餘人，寇掠城邑。」

從上舉事實觀之，隨代統一帝國版圖之內，直無一片乾淨土矣！

(五)唐——唐之後期，當僖宗乾符年間，因長期水旱飢饉之侵迫，積累爲患，民苦不堪，叛亂遂亦蠭起，時作亂最力者有如次所舉(註一九)：

「乾符元年，有濮州人王仙芝率衆暴動，兩年之間，攻陷濮州、曹州。」

「徐州民反，商州民亦作亂，逐其刺史王樞。」

(註一九，據唐書諸帝本紀及列傳摘引。)

「二年，宛句人黃巢亦聚衆反。」

「四年六月，江西人柳彥璋陷江州，執刺史陶祥。」

「五年，江西人徐唐莒反，陷洪州。」

「六年十二月，朗州人周岳反，陷衡州，逐刺史徐顧。桂陽人陳彥謙反，陷郴州，殺刺史董岳。」

「中和元年十月，永嘉人朱褒反，陷溫州。」

「十一月，遂昌人盧約反，陷處州。」

「二年，南城人危全諷反，陷撫州，危仔倡陷信州。」

「三年十月，全椒人許勍反，陷滁州。」

「四年二月，舒州人吳迥反，逐刺史高澞。」

「光啓元年正月，南康人盧光稠反，陷虔州。」

「四月，武當人馮行襲反，陷均州。」

此前後十二年之叛亂，即長期飢餓之結果也。

(六)宋——宋代災荒之頻數，多於前代，故叛亂亦多，當太祖淳化時，民間之騷動已甚，如王小波之暴動，聲勢赫赫，卽其例也。眞宗時王小波戰死，而趙延順復繼之。仁宗慶曆間，又有貝州王則一之亂，前仆後起。神宗、哲宗時，因四方飢饉，山東、江蘇等地，盜賊嘯聚。至徽宗朝而益甚，婺州、沅州、河北、山東、淄、淸、淮諸州，叛變羣起，史籍所見者，略如下：(註二〇)

「神宗時，鄆介梁山濼多盜……所殺不可勝數。」

「徽宗大觀初，河北山東羣盜起。」

「政和末，燕民叛，有董龐兒者，率衆爲劇寇。」

「宣和元年，……京東東路，盜賊竊發。」

「二年，睦州淸溪妖賊方臘反，三年正月陷婺州，又陷衢州。」

「是時，江西、廣東兩界，羣盜嘯聚。」

「六年，河北、山東盜起，淮賊亦蠭起，山東有張萬仙者，衆至十萬。又有張廸者，衆至五萬。河北

(註二〇)據宋史各帝紀及名臣言行、續集、續資治通鑑、三朝北盟會編等摘引。

有高託山者，號三十萬。其餘二三十萬者，不可勝數。」

『七年，兩河、京西流民爲盜者衆，山東寇賈進等亦十萬人。』

『李復鼓衆以亂，淄靑之附合者數萬人。』

『淶水人董才聚衆爲賊，攻敗城邑。』

『淮南盜宋江，橫行河朔，剽掠十郡，官軍莫敢攖其鋒。』

『冀州雲騎卒孫琪聚兵爲盜，號一海蝦。』

『河北、山東大盜李成彥、孔舟等，聚衆各數十萬。』

此皆當時民變之大者也。

(七)元——元代之叛亂，至順帝初年，即已開始。首先發動於廣東、河南、四川三省。其後西番殺鎮西王起事，江西、袁州、漳州流民亦相繼倡亂，山東、燕南寇盜騷動者，凡三百餘起。遼陽、開元、海蘭反碩達等路，亦有相聚暴動者。迨順帝至正六年以後，羣盜紛起，史不絕書，其著者約如下：(註二二)

(註二一)據元史紀傳摘引。

「至正六年，六月，羣盜並起山東。是年盜陷灤河、通州沿江盜起，剽掠無忌，有司莫能禁。」

「十一年，八月，徐壽輝、鄒普勝舉兵爲亂，以紅巾爲號。」

「九月，劉福通陷汝寧、息州光州衆至十萬。」

「十三年，五月，泰州白駒場亭民張士誠及其弟士德、士信爲亂，陷泰州及興化縣，遂陷高郵據之，僭國號大周。」

此皆爲飢餓所迫，挺而走險之徒，元代之社會秩序，經此連續之騷亂，遂破壞無餘！

（八）明——明代當李自成、張獻忠暴動之前，約二十年，由於連歲災荒之影響，已有若干地方之騷亂，先後蠭起，據史籍所記（註二二）如：

「天啓元年，四川永寧土司奢崇明反，陷川東川南，圍成都。」

「二年，貴州水西土目安邦彥反，陷黔省西部，圍貴陽。」

「崇禎元年，十二月，陝西飢民苦加派，流賊大起，分掠鄜州、延安。」

（註二二）據明史本紀摘引。

「二年，閏三月，流賊犯三水。」

「三年，流賊犯山西。」

「四月，流賊犯蒲縣。迨是年六月，流賊王嘉元起事，米脂賊張獻忠聚衆應之。」

於是流寇之亂乃起，在李自成、張獻忠統率下之流民暴動，終至蔓延於全國，而爲明室大患！

（九）清——清代歷次之叛亂，雖含有極濃厚之反清復明之民族主義色彩。然參加叛亂之羣衆，則莫不由於飢餓所驅使，叛亂之得以起也，卽基乎此。計當時以飢民羣衆爲基礎之叛亂，其大者。（註二三）如：

「順治七年。李建泰據太平反。」

「十七年十月，山東于七反。」

「康熙二年，福建王鐵佛擾延平建寧等處。」

「乾隆三十九年，山東臨淸壽張人王倫作亂，用白蓮教誘人練氣，八月，率黨入城，越四日破

（註二三）據蕭一山清代通史稻葉君山清朝全史及國朝耆獻類徵摘引。

陽穀，遂陷棠邑，殺署縣陳枚，亂運河，犯臨淸，燒城門。」

「道光二十八年間，廣東、廣西地方大饑，羣盜所在剽掠，而廣西之柳、慶、思、潯、梧、寧五府一州間爲尤甚，慶遠則張家福、鍾亞春；柳州則陳亞癸、陳東悲、山豬羊；武宣則劉官方、梁亞九；象州則區振組；潯州則謝江殿，而亞癸尤悍且衆，其餘不得主名者尙數十股。」此無數小股農民武裝蜂起之結果，遂爆發而爲道光三十年著名之金田起義。當時楊秀淸、韋昌輝、石達開、秦日昌等，雖以基督教相號召，然其所率者，皆饑餓之衆也。

上述前代各時期各地盲目之騷亂，雖因封建社會地域性之限制，多數保持相當之孤立狀態，各自爲戰，鮮有形成密切而廣泛之聯合者。然猶有規模較大之農民暴動軍，其最後之發展，則往往足以顚覆舊有之封建政權，而新興之封建勢力，亦往往藉之以攫取統治之地位。史乘所載，歷歷可證。至此等大暴動興起之以空前災荒爲其背景者，幾爲不可踰越之定律，閱下列文字，當益可信：

「連年久旱，……四方皆以饑寒窮愁起爲盜賊。」（前漢書王莽傳）

「海內饑荒，……常爲盜賊。」（舊唐書李密傳）

『山東飢，羣盜起，……水潦爲災，民力彫敝，……民無產者，……入高雞泊爲盜。』（新唐書竇建德傳）

『京東歲凶，多盜。』（宋史虞奕傳）

『河朔飢，盜起。』（同書鄭僅傳）

『宣和六年，……連歲凶荒，於是飢兵並起而爲盜。』（續資治通鑑）

『所在盜起，蓋由歲飢民貧。』（元史順帝本紀）

『延安府自去歲至今一年已不見雨，草木枯焦，……民有不甘食石而死者，始相聚爲盜，……彼飢民以爲死於飢與死於盜，死相等耳，與其坐而飢死，何不爲盜而死，尙得爲飽死鬼乎？』（馬懋才上崇禎皇帝疏）

『山西列郡俱荒，……三年於茲，……飢民相聚爲盜。』（明史王宗沐傳）

『畿輔、山東、山西、河南比歲旱飢，民間賣女鬻兒，食妻啖子，挺而走險，急何能擇，一呼四應，則小盜合羣。』（明史孫禎傳）

此種情形，不特存在於歷史上之各朝代，抑亦存在於今日之社會。孟子云：

「凶歲，子弟多暴，非天之降才爾殊也。其所以陷溺其心者，然也。」

斯言，實未始無片面之真理存焉！

第三項　異族之侵入

災荒之延長，消磨民族內在之力量，內力不充，外力遂得以侵入，此尋常之理也。我國歷代異族之乘災荒而侵入者，比比皆是。最早之例，如周幽王時犬戎之來襲，彼時西周正連續遭遇空前之大旱災與地震，「川竭山崩」，（國語周語）「飢饉薦臻」，（詩大雅雲漢）民族內在之抵抗力完全喪失。於是西北游牧民族之犬戎，與東方之申人、鄫人遂聯合來攻。史稱：

「申人、鄫人召西戎以伐周，周於是乎亡。」（國語周語）

西周亡於犬戎，平王遂不得不東遷，此歷史上第一齣之悲劇也。

秦、漢時，匈奴進擾攻掠，亦多因緣時會，利用中國內部災荒動亂之機。漢高祖定天下，「承秦之

敝，……而大飢饉，……民無蓋藏。』（前漢書食貨志）前『關中大飢，人相食，』（前漢書高帝紀）國力虛弱，匈奴遂大舉來攻『圍馬邑，……引兵踰句注，攻太原至晉陽下。』（史記匈奴傳）終於『縱四十萬騎困高帝於白登七日。』（見同上）文帝之時，數歲大旱，民力衰憊，誠如賈誼所云：『公私之積，猶可哀痛，失時不雨，民且狼顧。』（前漢書食貨志）國力仍虛，故匈奴先則『入居河南地，侵盜上郡，葆塞蠻夷，殺略人民。』（史記匈奴傳）繼則以『十四萬騎入朝那蕭關，殺北地都尉卬，虜人民畜產甚多，遂至彭陽，使奇兵入燒回中宮，候騎至雍甘泉。』又『歲入邊，殺略人民畜產甚多，雲中、遼東最甚，至代郡萬餘人。（見同上）終復『大入上郡、雲中各三萬騎，所殺略猶衆，而去，……胡騎入代句注，邊烽火通於甘泉長安。』（見同上）遂爲大患！

魏、晉之間，中國本土，連年水旱凶荒，社會經濟矛盾，急激爆發，客觀條件，大有利於外族之內侵，於是遂有匈奴、羯、鮮卑、氐、羌等五胡之亂，北方淪於異族者，垂一百三十六年之久。

北宋時，遼金之侵患，亦皆乘中國本部災荒嚴重之時。蓋兩宋之災荒實冠絕於其前代，四百八十七年間，計凡八百七十四次。當仁、神、徽、欽間，遼、金、西夏、交趾相繼侵入，存亡危急之秋，亦正國內飢

催虐殘民不聊生之時，故交趾王李乾德大舉入寇，取欽、廉、邕州之地，曾宣傳因中國作靑苗助役法以困民，故不得不出兵相救。此雖屬號召侵略之藉口，而實大足以證明災荒與異族侵入之關係。蓋當靑苗法弊病畢露，爲人詬病之時期，恰爲大旱災瀰漫全國之時，李乾德對於中國本部之侵略，必不肯自認爲乘人災荒危難之機會，蓋慮其失民心也，故彼以靑苗問題爲號召，以文飾其侵略之罪惡行爲。其後金人之陷汴京，執徽、欽二帝，蹂躪中原，亦皆以當時繼續發展之災荒爲背景。

南宋偏安江左，防災之設備愈虛，災害日迫，而政府之軍需剝削，使農民益陷於窮窘，故蒙古之軍，以其游牧驃悍之資，洗略中國本部，遂覆宋室之江山。凡此災荒與異族侵入之聯繫關係，並非吾人勉強之解釋，前代史家，凡稍忠於客觀史實者，皆能作聯繫之記載。如宋史記高宗建炎時金人之侵入，有云：

「建炎三年，山東郡國大飢，人相食。時金人陷京東諸郡，民聚爲盜，至東載乾尸爲糧。」（宋史五行志）

似此記載，所在多有，未遑細舉。此處所述，僅宋代之情形耳。

此後如明代「南倭」「北韃」「女眞」及「緬寇」等之侵略，亦無不以中國國內災荒之創憊，爲其進攻之機緣。至於近代，我國所受外力之侵略，又奚莫不如是？若能細按歷來災荒之事實與異族侵入之記事，對比參證，即知異族之侵入，往往即爲災荒之直接結果也。

第二節　災荒招致之經濟衰落

災荒流行之結果，一方面引起社會之各種變亂，已如上述。而其直接間接自復影響於整個社會之經濟，破壞其已有之繁榮，阻礙其發展，使之呈衰落現象。關於此種經濟衰落之情形，亦可從數方面觀察。

第一項　勞動力激減與土地廢棄

充分之勞動力，爲農業生產力構成之一基本要素。尤以我國前此二千餘年以小農經營爲基礎之封建社會。農村所得之大部分，原爲勞動之報酬。故勞動力之盛衰，直接關係於農業經營所得之多寡；間接關係於農村各種事業之興廢。因勞動力之衰頹，農村所得既隨之激減，各種農村事業

亦隨而衰歇，於是農村遂不得不愈趨崩潰。我國數千年來，因災荒之發生，而致農村勞動力之激減，其情形實至爲嚴重。雖然，招致農村勞動力減少，尙有其他可能之原因。然其最直接最基本而最重要之一原因，厥爲災荒，實無疑議。

據歷代災荒死亡之記載，卽不難推想農村勞動力所受之損失，事實上每經一度凶荒喪亂，人口必呈銳減。人口銳減，則勞動力消失；勞動力消失，則農業荒蕪；農業荒蕪，則財源枯竭，各業生產停滯，釀成社會之總貧乏。故典籍常有如下之描述：

「今玆吾人，迫以荒饉，……困於死亡，鄉關依然，烟火斷絕，種餉旣乏，農耕不興，東作愆期，西成何望，……國計猶虛，公儲未贍。」（陸宣公集）

此特前代農村人口減少農業勞動力激退之一般寫照。至如淸代嘉慶十五年，以迄光緒十四年之七十八年間，農村人口之喪失於災荒者達六千二百餘萬之鉅。民國九年至二十五年之十六年中，農村人口之喪失於災荒者，又達一千八百餘萬，其對於勞動力減少之加激趨勢，更不待言。時人有謂：我國近年來因天災循環式流行之結果，農業人口在全人口中所占之百分數已不能保持

百分八十以上之原來狀態，似非無據。蓋近數十年來，我國各地農村，皆遍受災荒之侵襲，而一度受災之農村，其人口無不激減，如陝西在民國二十二年所調查之人口總數僅等於六十年前（同治十二年）之百分九十六，若與二十年前（民國二年）之人口相比，則僅等於百分之九十五；又如甘肅民國二十二年之農村人口，亦僅當二十年前之百分九十；寧夏民國二十二年之農村人口，則僅當二十年前之百分八十，（註二四）他如民國十七至十九年之大災荒，使陝西之鳳翔、武功、扶風、白河、寶雞等五十六縣人口減少一百餘萬。（註二五）凡此各地農村各時期人口之減少，除一部分流移者外，其餘大部分，皆係死亡無疑。是則災荒招致農村勞動力激減之趨勢，概可知矣！

至於災荒引起土地之廢棄，更屬明顯。蓋農村人口在災荒之後既已銳減，則耕種農田之勞動力，自無所從出，縱有田地可耕，而力不可及，亦唯有任其荒蕪，此其廢棄者，一也；又各種災害往往直接破壞農田之土質，如洪水所淹沒之農田，無論所經時間之長短，土質皆不免受其破壞，時間愈久，

（註二四）見中央農業實驗所農情報告，第二卷第五期。

（註二五）石笥：陝西災後的土地問題和農村新恐慌的開展，新創造二卷一二合刊。

則破壞亦愈甚，因土壤一經大水之浸漬，其中所含之大部分鹼性化合物悉被分解，水退之後，地面卽留有一層白色之沉澱，此種沉澱苟無適當之科學方法與設備，不易排除，故一時土質亦難恢復原狀。有時水中含沙特多，或大河改道所過之處，地面盡爲沙積，寸草不生，儼同沙漠。凡此土質破壞之結果，卽使田地長期不能耕作，此其廢棄者二也。故歷來災荒，不特使農地在災時不能利用，且每經一度巨災之後，荒地面積勢必增加，未墾之地固無開發之可能，卽已耕之熟地，亦復一任其荒蕪。歷史上各時期之情形，莫不如是，故歷代士大夫常以田畝荒蕪之危機相警告，而吁嗟嘆息之聲，亦時有所聞，如：

「良田漸廢，見穀漸少。」（三國志吳書孫休傳）

「耕者日少，田有荒蕪。」（通鑑述北齊永明間事）

「京畿周環二三十州，幅員數千里，地之墾者十才二三，稅之入者又十無五六。」（宋史食貨志）

「力不能耕，則廢爲荒地。」（同上）

「雨澤愆期，地多荒白。」（同上）

「瀰亙數千里，無人可耕。」（同上）

民國至今，歷年墾殖面積之多少，以及荒地增多之實際狀況，至今尚無十分精確之統計。惟據已有之材料考察，則民國以來耕地墾殖指數，逐年低降，實無容疑，此種低降趨勢，表現於一般耕地面積之變化，與荒地之遞增。茲先就逐年耕地面積之變化言。據中國年鑑第一回所載：北京農商部之統計，民國三年至七年間，我國耕地面積之變化，約如下表：

年份	耕地面積
民三	一、五七八、三四七、九二五畝
民四	一、四四二、三三三、六三八畝
民五	一、五〇九、九七五、四六一畝
民六	一、三六五、一八六、一〇〇畝
民七	一、三一四、四七二、一九〇畝

近十年來災荒之嚴重，年甚一年，則耕地面積更形銳減，自不待言。據十七年國民政府主計處統計，

全國耕地田畝總數不過一、二四八、七八一、〇〇〇畝，較之民七又已減少七千萬畝，此六年間耕地面積逐漸遞減之情形，如下表：

歷年耕地面積對民三的百分比

民三	一〇〇	民六	八六
民四	九一	民七	八三
民五	九五	民一七	七九

觀此，則民國以來一般耕地面積之減縮趨勢已明。若更證之以歷年荒地面積遞增之統計，則尤顯著。據前北京農商部調查，我國當民三至民七間荒地之增加如下：

年份	耕地面積
民三	三五八、二三五、八六七畝
民四	四〇四、三六九、九四十畝
民五	三九〇、三六一、〇二二畝

民六　九二四、五八三、八九九畝

民七　八四八、九三五、七四八畝

近年來荒地面積之增加，亦日益甚。如民國十一年農商部所發表之全國荒地面積，其總數為八九六、三一六、七八四畝，較之民國七年又增加四七、三八一、〇三六畝。再如民國十九年內政部統計司根據十八年至十九年十月二十一省五百六十七縣之呈報，估計全國荒地面積為一、一七七、三四〇、二六一畝，全表如次：（民國二十年十一月發表）

單位畝

省名	報告縣數	山地面積	山地佔所報荒地面積(%)	平地面積	平地佔所報荒地面積(%)	沼澤地面積	沼澤地佔所報荒地面積(%)	未詳面積	未詳佔所報荒地面積(%)	總計
江蘇	二五	五四八、四一三	五三·四六	四二、一四九	四·一一	四三五、三四二	四二·四三	—	—	一、〇二五、九〇四
浙江	二六	五七、四四一	三六·六三	七〇、八〇七	四五·一五	二〇、三三六	一二·九七	八、二三五	五·二五	一五六、八一九
福建	一四	三、七〇三	二二·〇八	二、九八九	一七·八二	八二	〇·四九	一〇、〇〇〇	五九·六二	一六、七七四
安徽	二七	二七、八七四	六·九七	一二四、三八三	三〇·四一	二四八、四九一	六二·六三	—	—	四〇〇、七四八

江西	四三	八四、六六〇	三六·二六	一四五、二四一	六二·二一	三、五七六	一·五三	—	—	二三三、四七七
湖北	九	九一五、〇二四	八九·〇九	二一、八九〇	二·一三	九〇、一六〇	八·七八	—	—	一、〇二七、〇七四
湖南	八	三九〇、七六〇	九九·〇九	六六	〇·〇二	三、四八七	〇·八八	—	—	三九四、三一三
廣東	一四	四、五九七、〇三四	九七·九一	四、二四九	〇·〇九	八三、三二三	一·七七	一二、三六五	〇·二五	四、六九四、八六〇
貴州	八	五、九〇九	四四·四一	七、三八六	五五·五一	一〇	〇·〇七	—	—	一三、三〇五
山東	六五	二、一九七、五〇六	二四·一〇	四八六、九四七	五·三四	六、四四四、一五七	七〇·五九	—	—	九、一二八、六一〇
山西	一〇五	—	—	四六、七三三	〇·四七	—	—	九、八一六、一三六	九九·五三	九、八六二、八六九
河南	七三	三、七七〇	〇·八四	三三六、〇六二	九五·二四	一二、九四五	三·六二	一、〇〇〇	〇·三一	三五三、七七七
河北	六	三、〇八一、八四〇	九九·八二	五、四三〇	〇·一八	—	—	—	—	三、〇八七、二七〇
遼寧	六	—	—	六、一五三、五三〇	三九·五三	—	—	九、三八五、四二三	六〇·四七	一五、五三八、九五三
吉林	二七	一、〇八〇、九四六	五·四二	一七四、〇〇〇	〇·八七	二、四二六、五四四	一二·一二	一六、二九三、〇〇〇	八一·六一	一九、九七四、四九〇
黑龍江	二三	—	—	五七、五九〇、〇〇〇	一·〇〇	—	—	—	—	五七、五九〇、〇〇〇
新疆	六	—	—	六、七四七	九九·四八	三五	〇·五二	—	—	六、七八二
熱河	四	—	—	九、七四六、〇〇〇	一·〇〇	—	—	—	—	九、七四六、〇〇〇

察哈爾	四	—	—	五三〇,〇〇〇,〇〇〇	一·〇〇	—	—	—	—	五三〇,〇〇〇,〇〇〇
西康	八	二〇四	〇·〇三	四八六,六五七	九九·九七	—	—	—	—	四八六,八六一
綏遠	九	—	—	—	—	—	—	三一,五六三,八三八	一·〇〇	三一,五六三,八三八
總計	三六七	一三五,〇〇四,六八九	一·一二	一,一一五,四一一,二〇九	八四·七三	九,八三六,二五七	〇·八三	三九,〇八九,一〇六	三·三三	一,一七七,四四〇,二三六

表中雖根據不完全之報告，但其估計之結果，荒地面積已較民三增加三倍以上。至表中所脫略之陝西一省。實為天災最重，荒地不斷增加之省分，據陝西建設廳調查，該省荒地總數為三百二十萬畝。但據天津大公報及西安民意日報二十年調查十九縣所得之結果，每縣被棄不耕之田地，平均占總耕地面積百分之七十，其比率如下：(註二六)

縣名	災後被棄耕地佔總耕地百分比
武功	八〇%
興平	五〇
扶風	八〇

(註二六)據羅克與中國農村經濟概論引。

縣名	數
岐山	五〇
大荔	七五
盩厔	九五
三原	四〇
隴縣	一〇〇
咸陽	三〇
白水	五〇
榆林	一〇〇
紫陽	一〇〇
永壽	一〇〇
澄城	七〇
醴泉	九〇
韓城	六五
臨潼	四〇
藍田	一〇〇
乾縣	八〇

陝災最嚴重之時期，爲十七年至十九年，而直至二十二年，陝西農地仍大量荒蕪，渭河兩岸素爲灌溉利便物產豐富之區，但自十七年災荒以後，直至二十二年，尚有十六萬畝無人耕種之荒地。(註二七)由此可知，前舉內政部統計司所發表之全國荒地指數，尚屬最少之數字，且其所調查者，只截至民國十九年十月以前。至民國二十年，全國空前大水災，直接受害田畝，據國民政府主計處調查，全國共有十四萬萬一千七十萬畝，此等受災田畝，雖不至全數荒廢，但至少在五年內，當有三成至四成不得不拋荒，若能統計此拋荒之實際數目，與原有荒地面積統合計算，則其總額，可信必較以往數年更見增大。然即就現有之統計資料而言，我國荒地之激增，已爲不可移易之事實。依上述之各種統計，試以民國三年爲基年，則歷年荒地面積，對於民三之百分比，增長之趨勢，約如下：

年份	百分比
民國三年	一〇〇
四年	一一三
五年	一〇九
六年	二五九

(註二七)見二十二年三月十五日大公報。

七年	二三七
十二年	二五〇
十九年	三二五

此種荒地之不斷增加，亦即證明全國耕地之激減，然此皆災荒之賜也。

第二項　國民經濟之破敗

災荒發展之結果，非但陷農民大衆於飢餓死亡，摧毀農業生產力，使耕地面積縮小，荒地增加，形成赤野千里，且使耕畜死亡，農具散失，農民與死爲隣，自不得不忍痛變賣一切生產手段，致農業再生產之可能性極端縮小，甚且農民因災後缺乏種子肥料，致全部生產完全停滯。凡此嚴重現象，無不籠罩於各災荒區域，其所表現者，非僅爲暫時之生產物減少，而實往往爲長期經常之生產事業之衰落換言之，災荒最直接之結果，即造成整個農村經濟之崩潰，使國民經濟之基礎根本顛覆。從古至今，此種農村崩潰之事實，約皆表現爲如下之數方面：

（一）農產收穫之激減——我國歷史上每經一度災荒之後，農產收穫即呈激減之現象，此於

下列文字中可以見之：

『朕……德之不明，百度都缺，傷痍未瘳，……天災下降，連歲旱蝗，蕩無農收。』（冊府元龜引唐德宗貞元二年詔）

『自去年以來，河東關輔亢旱爲患，秋稼不收，百姓困窮。』（唐編制賑恤諸道遭旱百姓勅）

『天色亢陽，缺少雨澤，田禾乾枯，……今來諸鄉，旱禾多有乾損，……所有田禾，緣雨水失時，……乾槁不通收刈。』（朱子大全集奏南康軍旱傷狀）

『今茲不幸，復罹枯旱之災，……旱田什損七八，晚田亦未可知，正得薄收，其數亦不能當旱田之一二。』（同前書乞放免租稅及撥錢米充軍糧賑濟狀）

『河南飢，……遣人視之，民所收有十及五者有十不及一者；亦有蕩然無收，掇草實爲食者。』（廣治平略記明成祖永樂時事）

民國以來，農業收穫量亦逐年遞減，據農商部統計在民國三年全國稻米收穫量達二、一三三四八三、〇〇〇石，及民國九年已遞減爲八八、七六三、〇〇〇石，六年之間，竟減到二十四分

之一。民國十年以後，因災荒日趨嚴重，農業收穫量之減少更甚，如陝西在民國十七年以後之大旱災中，每年農產收穫均不足一成，多數縣份竟至全未播種，數年無收；又如河南在民國十七年大旱災中，各縣農產收穫平均亦不足二成，其中有九分之一縣份全無收穫，此乃一二省份之個別情形。至於全國情形，亦復如是。如民國十八年爲全國災荒頗重之年，該年各種農產品收穫，均大爲減少。據立法院統計處調查全國是年稻米收穫僅佔平常年百分之六六；小麥僅佔平常年百分之五九；玉米僅佔平常年百分之六六；小米僅佔平常年百分之六二；高粱僅佔平常年百分之六三；棉花僅佔平常年百分之六十，總計全國農產收穫，全年約減少十分之四。(註二八)民國二十年全國大水災，而蘇、贛、浙、皖、湘、鄂、豫、魯八省受災尤重，農產減少亦特多。據國府主計處統計局調查，稻米損失八千九百四十二萬擔，計佔平常年產額百分之三八。換言之，卽是年稻米之收穫總量，較平常年減少百分之三十八。此外高粱、小米，損失共一千四百零七萬擔，佔平常年產額百分之二九；棉花損失一百四十二萬擔，佔平常年產額百分之二四。(註二九)民國二十三年大旱災，江浙農產損失亦極鉅。據中

(註二八)陸紬治：中國民食論。

央農業實驗所調查，稻米損失二萬萬一千餘萬擔，佔平常年產額百分之三七；高粱損失三千餘萬擔，佔平常年產額百分之二七；玉米損失二千餘萬擔，佔平常年產額百分之二九；小米損失四千餘萬擔，佔平常年產額百分之二五；棉花損失五百餘萬擔，佔平常年產額百分之三六；大豆損失三千餘萬擔，佔平常年產額百分之三十。其詳如下表：（單位為千市擔）

較平常年收成量今年損失之百分比

省別	稻 損失數量	稻 %	高粱 損失數量	高粱 %	玉米 損失數量	玉米 %	小米 損失數量	小米 %	棉花 損失數量	棉花 %	大豆 損失數量	大豆 %
江蘇	四一,一三〇	四六	二,三六五	三三	二,八六九	二四	四六	一三	一,三三三	三三	七,六六七	三七
浙江	三四,八六二	三六	九五	二六	五七六	三五	一四五	三五	一六〇	七三	二,〇八九	三九
安徽	三三,七四一	六二	三,七七〇	四九	九四九	四三	一九九	一八	七五一	八九	四,八二六	三七
山東	—	—	八,四二九	二四	五,六三三	二六	九,一一九	二四	五四〇	二六	五,〇八三	三三
河南	—	—	四,一九四	三三	四,九二八	三九	七,九四六	三二	五一九	三三	三,二六三	三〇

（註二九）二十二年申報年鑑。

湖北	一八、九〇七	一六	四〇三	七	三三	二二	一〇四	三一	五六	三三	一、三三三	一六
湖南	五〇、八二三	三九	六一七	二七	二六五	三九	三一六	二一	一四六	二五	一、〇三三	三一
江西	三五、九二八	四五	一〇七	三三	二五七	二八	一、一八七	三七	一三五	四二	二、〇八〇	四八
河北	—	—	九、五〇〇	三九	九、一九九	四〇	一六、六六八	五三	九三四	三三	三、五六二	二七
山西	—	—	一、二〇二	二三	一、一七三	二六	二、一〇三	二三	一四八	二〇	四六三	二〇
陝西	四九四	一〇	四八	二五	一、三三七	三九	二、〇四三	四九	二四一	二四	二四九	二四
總計	三五、九八四	三七	三一、一八六	二七	三五、四〇二	三九	四〇、一四四	二五	五、九八四	三六	三一、六三八	三〇

又據中央農業實驗所調查，是年全國大災荒之後，各種主要農作物產量平均當十足年產量之百分比，爲：秈粳稻五七，糯稻五五，小麥六八，大麥六八，高粱六三，小米六四，玉米五九，棉花五六，大豆五五。總計是年農產收穫約減少十分之四左右。(註三〇)至民國二十四年，全國大部分省份，均有災害，故農產亦不見佳。據中央農業實驗所發表，是年全國各種主要夏季作物產量平均當十足年產量

(註三〇)十四年申報年鑑或農情報告

之百分比，爲秈粳稻七〇，糯稻六八，高粱六四，小米六四，玉米六六，棉花五四，大豆五一。換言之，是年夏季農作物產量減少了十分之三至十分之五。又據該所發表之報告謂：二十四年冬季作物因災害關係，損失亦甚重，例如：小麥損失數量二十一省合計一萬萬九千二百七十二萬餘擔，大麥損失四千一百八十七萬餘擔，豌豆損失二千一百五十九萬餘擔，蠶豆損失一千零三十九萬餘擔。（註三一）

凡此皆民國以來，國內災荒引起農產收穫激減之重要事實。而此種事實之另一方面表現，則爲外國農產輸入之激增。以稻米一項言，外米輸入，在海關册上開始有記載之年爲同治六年（一八六七），但其時輸入數額有限，每年約數十萬擔。其後光緒三年（一八七七）華北大旱，是年外米輸入乃突增至一百餘萬擔。民國以來，災荒頻繁，外米輸入益有增加趨勢；尤以民十以後每年外米輸入都在千萬擔以上，而其間增減莫不與災荒有關。卽以近年情形觀之：十八年大旱災後，十九年洋米之進口卽激增至約二千萬擔；十九年長江流域收成較豐，故二十年洋米之進口卽減至一

（註三一）二十五年三月二及三日中央日報朝報。

千萬擔；二十年江淮大水災，產米區農產大受影響，故二十一年洋米進口又見激增；益以外米採傾銷政策，二十一年與二十二年間外米進口數量及價值乃極可驚，兩年進口數量，各在二千萬擔以上，而其價值則各在一萬萬五千萬元以上。佔進口貨物中之首位。後政府徵收洋米進口稅，米之輸入乃復歸常軌，故二十三年跌入一千餘萬擔。但自二十三年夏季大旱災之後，糧食恐慌又甚，故二十四年外米進口又突增加，計值九千餘萬元，復佔進口貨之首位。(註三二)茲將歷年稻米進口增加之數字，列表如次：

時期	進口量
同治六年（一八六七）	七一三、四九四擔
光緒三年（一八七七）	一、〇五〇、九〇一
民國元年	二、七〇〇、三九一
民國十年	一〇、六二九、二四五
民國十一年	一九、一五六、一八二

（註三二）見吳文暉：災荒下中國農村人口與經濟之動態，中山文化教育館季刊四卷一期。

民國十二年	二三、四三四、九六二
民國十三年	一三、一九八、〇五四
民國十四年	一二、六三四、六二四
民國十五年	一八、七〇〇、七九七
民國十六年	二一、〇九一、五八六
民國十七年	一二、六五六、二五四
民國十八年	一〇、八二二、八〇五
民國十九年	一九、八九一、一〇三
民國二十年	一〇、七四〇、八一〇
民國二十一年	二三、四八六、六三九
民國二十二年	二一、四一九、〇〇〇
民國二十三年	一二、七五三、三四九
民國二十四年	*九三、三三二、八七〇元

除稻米外，其他農產品之進口，亦均受災荒之影響，例如：小麥進口，在民初僅數千擔，民十以後，華北災荒迭見，進口乃突增至數百萬擔，及後西北與華北連年旱災，外麥進口乃又突增至千萬擔以上。

又如棉花，民初進口每年僅數十萬擔，民十以後乃增至數百萬擔，此皆國內農產收穫激減之反映也。

(二)農家經濟之窮竭——我國一般農民經濟，平日已極窮困，大多數非賴借債典當，不能長期維持生活，一經災荒，則其經濟狀況，愈形惡劣，更非借債典當不可。故災荒時期，農民往往受高利貸之殘酷剝削，而農村借貸之利率，又常隨災荒程度之加劇而增高。歷史上此等事實，不勝枚舉，其最顯之例。如：

「凶荒不遑賑救，人小乏則取息利；大乏則鬻田廬，斂穫始畢，執契行貸，飢歲室家相棄，乞為奴僕，猶莫之售。」（新唐書食貨志）

「遇凶年，則利息倍稱，不足以償逋債，……為農者何所望焉？」（白氏長慶集）

「元豐三年，臣僚言曰前富家放貸約米一斗，秋成還錢五百，其時米價既平，糶四斗始克償之，農民豈不重困？」（文獻通考記宋神宗時事）

「比年多稼不登，富者操奇贏之資，貧者取倍稱之息。……富家責償愈急，……蓄儲罄然！」

（宋史食貨志）

民國以來，每遇災荒，農村借貸之利率，尤積極增高。如陝西之借貸利息，在民國初年爲月利三分，所民十七大災荒之後，更急激增高，有所謂大加一者，月利十分；又有所謂銀子租者，借洋十元，三個月即須還本外加米麥三四斗；又有所謂回頭制度，借出八元，作爲十元，每月三分或四分行息，每隔二月或三月本利積算，更換新借契一次，換契兩次以後，不再續換，到期不償，債主即可將契上所載之田地房產，任意作抵，回頭在一年以內可將八元變爲四十餘元。此外，尙有其他各種高利貸，如連倒根，牛犢賑、驢打滾、皆利上加利，或四個月以內，或一個月二十日以內，甚或一個月以內本利卽可相等，(註三三)其凶猛之勢，無異虎狼。

至於典當店之乘機掠奪榨取，更屬常見。如陝西災荒最嚴重之時，西安當鋪全數關閉，僅有臨時之便民質所，此種小典當店，對於災民之質押物估價極低，一件值十八元之新袍子只當一元二角，普通災民足以押當之器物，固少有價值十八元者，是以災民押當一次，往往只得一二角錢，勉強

(註三三)陳翰笙：崩潰中的關中的小農經濟。

維持一餐。(註三四)

然每次大災荒之後，必有無數災農賴借貸典當爲生。災荒期中，售其農具，而又賣妻鬻子之貧苦農民，災後欲恢復其生產，固非借貸不可。而一般中下農家，亦非告貸不能活，例如：陝西在災荒嚴重時，三十畝以下之貧農，暨五十畝上下之中農，無不賴借貸與典當以度日；惟借貸與典當兩者相較，則借貸更多於典當。因農村中當鋪甚少。故災荒期間，農民多賴借貸以流通金融。但借貸亦須有抵押品，而最普通之抵押品，卽爲土地，若借期已滿，而款未清還，抵押地卽成爲典地，以所得典價償付債款本利，典地若再到期不贖，債主卽可收爲己有，或由債主代賣，以所得賣價償還典價。此種以土地爲典押之質貸形式，在災區中最爲流行，且有隨災荒發展之歷程，而更加其普遍流行之趨勢者。如陝西鳳翔縣在民國十七年農民押出之土地，佔所有土地百分之一強。至民國二十二年押出之土地，則增至百分之五強。押出土地之農民，全屬貧農與中農。渭南縣農民押出之土地更多，民國十七年押出土地，佔所有土地百分之五強。民國二十二年更增至百分之十五強，其中以貧農之土

(註三四)中國農村經濟資料正編。

地爲最多，次爲中農。綏德縣農民押出之土地，較鳳翔渭南爲尤多，計民國十七年押出之土地，佔所有土地百分之十七強，民國二十二年更增至百分之二十九弱，其中以貧農押出之土地爲最多。民國十七年貧農所有土地有百分之三十全數押出，民國二十二年更有百分之五十八全行押出。（註三五）由此可見以土地爲抵押之借貸形式，實普遍流行於災區。

此外災區農民，又常有將農作物預賣或預押者，是亦災區流行之另一種借貸形式。其辦法：即農民於缺乏資本而需用資本時，向富者借款，而以自己耕地中之農作物，預賣或預押於富者，俟收穫後，即以農作物償還其借款，其利息即於農作物之比價內除算。但不論其爲土地抵押之借貸形式，抑爲預押農作物之借貸形式，其普通利率皆甚高，被災之農家，在此極度苛刻之條件下，進行借貸，其所受之損失，實至慘重，故多數窮苦農民，即欲借貸亦絕無其力。一般農家經濟，愈趨窮窘，幾完全無力從事於農業生產之恢復。此種情形，於歷代災荒之後，大略相同。如：

「貧民有田業，而以匱乏不能自農，……四州貧民無以耕。」……（後漢書和帝本紀）

（註三十五）農村復興委員會陝西農村調查。

「……郡縣……多欲附農，而種糧缺乏。……」（宋書文帝本紀）

「百姓有地無牛，……是時蝗旱之後，牛多疫死。」（册府元龜記唐德宗貞元元年事）

「宋亳潁三州，……窮民不便種子。」（五代史唐書明宗紀）

「江浙兩淮州縣，去歲旱傷之後，貧民下戶，並流移歸業之人，難得稻種，卻致妨廢農務。」（朱子大全集乞借稻種狀）

「河朔戎寇之後，耕具頗缺，牛多瘠死。」（宋史食貨志）

「東作方興，……民有牛無種，有種無牛，……有牛一頭者，帶耕二家。」（康濟錄引明林希元疏）

「七八月正值普種秋麥之時，……但牛具種子，災民無力營措。」（籌濟編引清高斌疏）

「今時已入冬，二麥猶未下種，……滹沱北鄉土人云：現值種麥時期，無錢買種，無牛耕種，眼看來春收成，又將失望！」（民國十八年九月申報載賑委田傑生通電）

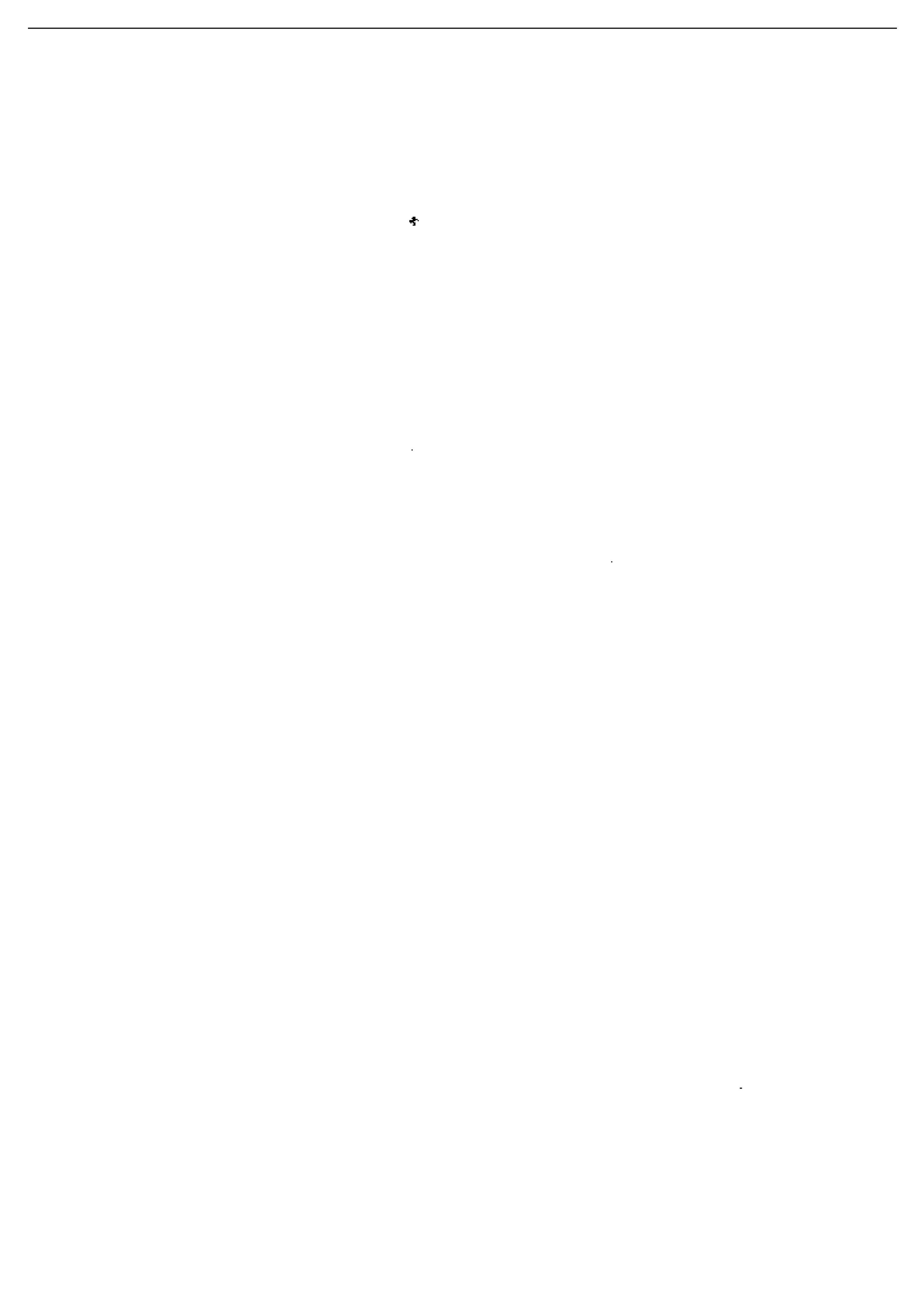
「大同等處地方，自去歲飢荒，百姓無食，……今……田土仍然荒廢，耕種無資，衣食奚賴？」

（大清會典記康熙二十年事）

即有一部分農民能勉強繼續耕種者，亦多粗劣將事，萎縮不堪。例如陝西農村於十九年大災之後，農民多無耕牛，農具，與種籽，其勉強耕種者，僅能以人代牛。「……其法以兩人扛一長椽，有繩繫椽之中下拖一犂，前者挽後者推，行頗遲，數步一歇，汗如雨下，間有小孩幫耕挽犂者。……」（註三六）似此耕種方法，自不能充分利用土地，更何能望生產之進步？故歷次災荒之結果，使整個之中國農業，既不能進行擴大之再生產，亦不能維持固有單純之再生產，唯有在少量耕地之上，勉強從事於極小規模萎縮之再生產，農村經濟至此遂不得不全面崩潰！而慢性周期之飢饉終不可免！

同時隨伴此週期性災荒之蔓延，而益形擴張之農業衰落農村破產之局面，直接間接又復影響及於都市，使都市工商業失其繁榮，金融恐慌之程度增高。基於此有機聯繫之相互影響，遂造成國民經濟之全面破敗。

（註三六）十九年十月二十三日陝西中山日報。



第二編　歷代救荒思想之發展

第一章　天命主義之禳弭論

我國數千年來，災荒頻度之繁，強度之深，廣度之大，既如前述，救治之思想自亦甚多。而此種思想之原始形態，即爲天命主義之禳弭論。考我國自商代盤庚遷殷之後，已脫離氏族社會時期。當時在經濟生活及政治生活中單一階級之支配權已完全確立。故當時人類之思想，亦即認定人間一切事物，皆可由支配階級之力量以統治之；但由於當時生產力之低下，對於自然之控制能力，仍極薄弱，而在農業生產領域中，其所受自然力之支配，尤覺強大。於是當時之人類，依其自身世界內階級元首支配之情形，從亦設想在整個自然界中，亦必有一支配自然萬有之最高主宰存焉。而此最高之主宰，即稱爲『天帝』。於是原始社會『萬物有靈』之觀念，遂轉變而爲崇拜最高主宰之天

帝，卽初期一神教之觀念矣！在此種觀念支配之下，對於一切人事休咎，莫不視之爲天帝所決定，自然之災害，生產之豐歉，更惟以此爲解釋。卽認爲人間之一切災害飢荒，皆天帝有意降罰於人類。故卜辭中常有如下之文句：

『庚戌卜貞，帝其降堇。』（殷墟書契前編）

『我其已宕乍帝降若；我勿已宕乍帝降不若。』（同上）

『口昍貞今三月帝命多雨。』（同上）

『帝令雨足年。』（殷商貞卜文字考）

『貞帝令雨弗其足年。』（同上）

『今二月，帝不令雨。』（鐵雲藏龜）

他如尚書微子篇亦有『天毒降災荒』之句。此皆以雨、旱、飢饉、爲天帝降罰之意識反映，從而欲免災害，自惟有禱禳於天帝。此種觀念直至周代，仍佔支配之地位。此於周金文字及詩經記載中可以見之。如：

「天疾畏降喪，是德不克盡，作憂於先王。」（師訇毁銘文）

「天降喪亂，饑饉荐臻，靡神不舉，靡愛斯牲。……昊天上帝，則不我遺，胡不相畏，先祖於摧。……昊天上帝，則不我虞，敬恭明神，宜無悔怒。……瞻仰昊天，曷惠其寧。」（詩大雅雲漢）

但至周末春秋戰國時代，由於社會經濟組織之變動，此天命主義之觀念，遂開始動搖。史載：

「魯僖公二十一年夏大旱，公欲焚巫尪。臧文仲曰，非旱備也。修城郭，貶食省用，務穡勸分，此其務也。巫尪何爲？天欲殺之，則如勿生，若能爲旱，焚之滋甚，公從之。」（左傳僖公二十一年）

「齊大旱，景公召羣臣問曰：天不雨久矣，民且有飢色，吾使人卜之，祟在高山廣水，寡人欲少賦斂，以祀靈山，可乎？羣臣莫對，晏子進曰：不可。祀此無益也。夫靈山固以石爲身，以草木爲髮，天久不雨，髮將焦，身將熱，彼獨不欲雨乎？祀之無益。景公曰：不然。吾欲祀河伯，可乎？晏子曰：不可。祀此無益也。夫河伯以水爲國，以魚鼈爲民，天久不雨，水泉將下，百川竭，國將亡，民將滅矣。彼獨不用雨乎？祀之何益。」（說苑）

惟當時之思想，終未脫天命主義之支配。故如晏子者，雖以祀靈山與河伯之舉爲非，然亦不過主張

形式之改良而已。故當景公更進而問之曰：『今爲之柰何？』晏子則答云：『今誠避宮殿，暴露於靈山與河伯共憂，其幸而雨乎！』（說苑）

可見春秋戰國間，天命主義之思想雖經一度相當劇烈之動搖，但此新興之思想，亦未嘗根本衝破天命主義之範疇。故自秦、漢以後，禳弭之思想，迄未稍衰。特此時對於災害發生之解釋，已不如前之簡單，而以較複雜之陰陽五行爲說。如：

『大旱雩祭而請雨，大水鳴鼓而設社，天地之所爲，陰陽之所起也。或請焉，或怒焉，何如也？曰：大旱陽滅陰也。陽滅陰者，尊厭卑也。固其義也，雖大甚，拜請之而已。敢有加也？大水者，陰滅陽也，陰滅陽者，卑勝尊也。以賤陵貴也。逆節，故鳴鼓而攻之；朱絲而縈之。爲其不義。此亦春秋之不畏強禦也。變天地之位，正陰陽之序。貞其道而不忘其難，意之至也。』（春秋繁露）

『京畿去年秋不雨，冬無雪，方春蝗生，黃河水溢。蓋不雨者陽之亢，水涌者陰之盛。宜雪冤獄，黜有司，行禱百神，陳牲幣，祭河伯，塞其缺。被災之家，死者給葬具，庶幾可以召陰陽之和，消水旱之變。此應天以實不以文也。』（元史王思誠傳）

此皆以陰陽之關係，以說明災害之發生者。歷代此類文字過多，不勝枚舉。然其中心思想，皆屬相同，故舉此一二例，已足以概之矣！雖然秦漢以來，已有切實治災救荒之思想，天命主義之禳弭思想，已非人類唯一之思想矣。惟歷代天命主義之思想，因與社會經濟之基礎結構，在意識領域中，始終佔支配之地位，故秦漢以後，治災救荒之各種思想，均在天命主義思想籠罩統馭之下，而與之相融洽，前一思想遂爲後一思想體系中之一有機構成部分，此乃吾人不可不注意之特點。

降至現代，治災救荒之思想，已逐漸普遍取得科學之根據，即救荒思想之科學基礎，已初步奠立。但由於社會條件之限制，天命主義禳災思想之殘餘，仍頑強存在。如：

『夫天道之徵象，視人事以爲轉移。自來官廳，每當水旱之際，往往祈禱神明，禁止屠宰，天人感召，求無不應，非迷信也，爲民請命也。現在旱災已成，險象環生，人心惶惶，不可終日……爲此環請政府，本視民如傷之懷，體天道好生之德，舉行求雨禁屠，以爲之倡。一面通令各縣所屬，虔誠奉行，精神所感，庶幾立沛甘霖，事迫眉睫，道在誠求，務請迅賜施行，福利所被，實有不可思議者。』（民國二十二年七月申報）

數十年來此種思想，實仍普遍流行於廣大之民間。現代科學之治災救荒思想，就大體言，猶居於民間意識範疇之外，蓋其發生，非由其內在發展之自然結果也。我國社會經濟機構之內部條件，根本束縛人民思想之自然進步，且使無從接受科學之新知。此天命主義之所以不得不長期殘留也。

第二章　消極之救濟論

第一節　臨災治標之議

捨禳弭之思想外，歷代亦頗不乏較切實際之各種救荒議論，此蓋由事實之逼迫而生。此等議論，往往遂爲實際政策之根據。惟其內容有屬於事後救濟之消極方面者；有屬於事先預防之積極方面者。茲即本此內容之不同，別之爲消極救濟論與積極預防論二者，臚納而提其要焉。

屬於消極之救濟論者，尙有臨災治標與災後補救二種。而臨災治標中，又包括賑濟、調粟、養卹、除害諸議，述之如下：

第一項　賑濟議

月令：「仲春振乏絕。」左傳文公十六年：「振廩同食。」振當作賑解。是則賑濟之思想發生固

証早也。歷代諸儒皆有片斷之文字表述。如：

『劉陶游太學時，有上書言人以貨輕錢薄，故致貧困，宜改鑄大錢。陶上議曰：當今之憂，不在於貨，在乎民飢。比年以來，良苗盡於蝗螟之口；杼軸空於公私之求。所急朝夕之餐，……豈謂錢貨之厚薄，銖兩之輕重哉！民可百年無貨，不可一朝有飢，故食爲至急也。』（後漢書劉陶傳）

『宋呂東萊曰：荒政始於黎民阻飢。……凶荒之歲，爲符信發粟，賑飢而已。……』（文獻通考引）

又按董煟救荒全法，人主當行六條中有：四、遣使發廩，六、散積藏以厚恤黎元之二條；宰執當行八條中有：六、建散財發粟之策之一條；又監司當行十條中有：二、視部內災傷大小而行賑救之策之一條；又太守當行十六條中有：二、准備義倉以賑濟，九、委諸縣各條賑濟之方，十、因民情各施賑濟之術之三條；又牧令當行二十條中有：六、申上司請發義倉以賑濟之一條。亦皆專論賑濟者也。

董煟又云：

『救荒有賑濟、賑糶、賑貸三者。名既不同，用各有體。……賑濟者，用義倉米施及老、幼、殘疾、孤、

貧等，米不足，或散錢與之，卽用庫銀糴豆、麥、菽、粟之類，亦可。務在選用得人。』（康濟錄引）

『明嘉靖八年王尚絅上救荒八議。三、救貧民乞丐散廩積……』（同前）

『萬曆間蘇撫周文襄忱言救荒：……有八宜，極貧之民宜賑濟；次貧宜賑糶；遠地宜賑銀。……』（同前）

此皆前代斷片議論中之重要者。然其中能集諸家之說，而成爲較有系統之議論，則當推明之林希元與王圻二氏。林希元疏云：

『救荒……有二便。曰：極貧民便賑米；次貧民便賑錢；稍貧民便賑貸，……』（康濟錄引）

又云：

『救荒有先先策；有先策；有正策；有權策。……正策，權策者。已然者也。一、開倉賑貸。二、截留上供米賑貸。三、自出米及勸糴富民賑貸。四、借庫銀循環糴糶賑貸。五、興修水利補葺橋道賑貸。……大略賑濟之法，旬給升斗，官不勝勞，民不勝病，俯而坐待，倉米卒無以繼。莫若計其地理遠近，口數多寡，人給兩月糧，歸治本業，可無妨生理也。……權策，如畢仲游先民未飢，揭牓示曰：郡將賑濟，且

平糶若干萬石，實張大其數，勸諭以無出境，民皆安堵。已而食果漸艱，飢民十七萬，所發粟不及萬，不以民衆饑之，而家給人足，民無逃亡。」（臣鑑錄）

王圻賑貸專議第三議賑濟云：

「賑所以賙窮民，若稍得過之家，雖遇大祲，猶能百計求活。惟窮民坐以待斃。賙之期宜急，賙之法宜均，須藉仁明掌印官親查，隨倉調停給散，不使有遺，吏胥不致漁獵。定期赴領隨給，不能就延等候。萬一荒村遼壤，則用舟車載至其地散之，庶枵腹之民，不致斃之倉下，仆之中途矣。」其第六議發倉云：

「積穀專爲救荒計。若歲凶穀價騰湧，民嗷嗷待哺，司牧不必拘待報之常期，即宜發粟救濟，年終彙報。以朝廷所蓄，活朝廷赤子，誰曰不可？宋李允元通判寧州，歲飢發倉粟數萬賑之，民得不流。國朝夏原吉撫三吳飢民，奏發倉穀三十餘萬石，民賴以濟。夏寅以吳中飢，投書撫臺發廩二十萬斛，糶十萬石，三吳賴以全活，皆可爲法。倘慮散易斂難，待報聞而後發，民不爲溝中瘠者鮮矣。」

其第九議給粟又云：

『凶年行賑給之饑費，而鮮實餔之粥，聚而難散，惟出公餘之廩，藉富室之蓄，計口給粟，人不過升合，家不過斗釜，庶幾拯溺救焚之一策也。』（籌濟編引）

至如清代諸儒於賑濟之義理與程序，而有言之甚當者。如魏禧救荒策曰：

『……當事者，米貴而未盡，民飢而未死，有策以濟，而民無所重困，所謂急則治標是也。……』（魏叔子集）

『蔣莘田以江南、江西薦飢，上救荒策，大略言賑濟之法，莫善於公，莫不善於聚，縣各為賑，勿聚於府；鄉各為賑，勿聚於城，人各為賑，勿委於吏。』（二林居集）

又如陸曾禹曰：

『百姓之身家，國之倉廩所由出。年歲豐登，民則為上實倉儲，旱潦告災，君即為民謀保聚。蓋君猶心，而民猶體。體安心始泰，未有百姓困阨於下，而君臣能相安於上者也。誠能發積儲以救羣黎，則一方安樂，薄海內外皆安樂矣。』（康濟錄引）

方觀承亦云：

『田不災，而賑恤行，賑所以救農也。農民力出於己，賦效於公。凡夫國家府庫倉廩之積，皆農力所入。出其所入於豐年者，以賑其凶災。……孟子曰：樂歲終身苦，凶年不免於死亡。此農民之待賑爲切，而急賑加賑之澤爲甚厚也。』（賑紀）

觀此，則歷代賑濟重要之議，大略盡矣。

第二項　調粟議

調粟之思想，淵源甚遠。孟子云：

『河內凶，則移其民於河東，移其粟於河內。河東凶亦然。』（梁惠王章）

管子云：

『萬物之滿虛，隨財準平而不變。』（管子國畜篇）

『凡五穀者，萬物之主也。穀貴則萬物必賤，穀賤則萬物必貴。兩者爲敵，則不俱平。故人君御穀物之秩相勝，而操事於其不平之間。』（同前）

『物多則賤，寡則貴，散則輕，聚則重。人君知其然，故視國之羨不足，而御其財物。穀賤則以幣

予食，布帛賤則以幣予衣，視物之輕重，而御之以準。故貴賤可調，而君得其利。』（同前）

又云：『歲有凶穰，故穀有貴賤；令有緩急，故物有輕重。人君不理，則蓄賈游於市，乘民之不給，百倍其本矣。智者有什倍人之功，愚者有不賡本之事。人君不能調，故民利有百倍之失，民有飢餓不食者，穀有所藏也。人事不及，用不足者，利有所並藏也。故善者委施於民之所不足，操事於民之所有餘。民有餘則輕之，故人君斂之以輕，民不足則重之，故人君散之以重。故君必有什倍之利，而財之擴可平。人君知其然，故守之以準平。大賈蓄家，不得豪奪吾民矣。』（同前）

而李悝之說尤切實用，其言曰：

『糴甚貴傷民，甚賤傷農。民傷則離散，農傷則國貧。故善平糴者，必謹視歲，歲有上、中、下熟，大熟則上糴三而舍一；中熟則糴二；下熟則糴一，使民適足，價平則止。小飢則發小熟之所斂；中飢則發中熟之所斂；大飢則發大熟之所斂，而糶之。故雖遇飢饉水旱，糴不貴，而民不散，取有餘以補不足也。』（漢書食貨志）

凡此皆調粟議論之最初傳佈者，其中尤以孟子與李悝之言，最爲簡要。其中已包含移粟就民，移民就粟，及平糴等之理論要領。後世論者，皆本此而發揮焉。

雖然，漢代以後，調粟之議日益系統化，而又具體化。觀乎漢以後一二詔令可知。如晉武帝泰始二年詔曰：

「夫百姓年豐則用奢，凶荒則窮匱，是相報之理也。故古人權量國用，取贏散滯，有輕重平糴之法，理財均施，惠而不費，政之善者也。此事久廢，天下希習其宜，加以官蓄未廣，言者異同，財貨未能達通其制，更令國寶散於穰歲，而上不收，貧弱困於荒年，而國無備。豪人富商，挾輕資，蘊重積，以管其利。故農夫苦其業而末作不可禁也。……今宜通糴，以充儉法。」（晉書食貨志）

而事實之急需，更使一般人認識調粟之重要。如史載：

「元嘉中三吳水潦，穀貴人飢。彭城王義康立議：……富商蓄米，日成其價。宜班下所在，隱其虛實，令積蓄之家，聽留一年儲，餘皆勒使糶貨，爲制平價。此所謂常道行於百代，權宜用於一時也。」（杜佑通典）

假此奏議，歷代多有。因環境之促進，遂使調粟之理論愈見充實。如宋董煟救荒全法中，所謂監司當行十條，其六，發常平之滯積，其七，毋崇遏糴。其八，毋啓抑價。及太守當行十六條，其五，申明遏糴之禁。亦皆注重調粟之議也。又明林希元云：

『有旱，有水，穀種既沒，則飢饉立至。當先廣糴他郡，又檢災傷，無可生理者，貸之，隨地利可栽種者致之，令貧富皆約食。曰：此惜福救災宜爾也。昔程珦知徐州，久雨壞穀，珦募得豆數千石貸民，使布水中，民不艱食；又各州縣有上供糧米者，先事奏請截留，而以其糴錢計奉朝廷，則米價自落，國賦不虧。……糶常平米用平價，又借庫銀於多米地方，循環糴糶，用貴米時，價減四之一，而民已有所濟。至富民之價，切不可抑之；抑之，則閉糴，而民愈急，勢愈囂，其亂可立待也。況官抑價，則客米不來，境內乏食，而上戶之粗有蓄積者，愈不敢出矣。』（臣鑑錄）

此又調粟議論中之較有實際性者矣！而王圻賑貸羣議第五議平糴，所言則尤扼要。其言曰：

『古稱商賈之事，可通於官府，大都年因穀貴，小民病之。若發官廩減價出糶，而四方巨儈，販運穀米，一時輳集，價自平矣。耿壽昌增價糴，減價糶，祖其法而善用之，減不可太減，增不可過增。使

不越原値，庶官廩不竭，而惠可繼。然所以佐平糶者，在無遏糴。俾商販諒我之公，凡道經我境者，俱運米而來，又在無抑價，俾商販聞價值倍常，自將輻輳而至。何患米價不漸平哉」（續文獻通考引）

然後代各時期，因情形不同，其具體之議論亦異。淸陸曾禹曰：

「糴莫貴於早，糶莫貴於時，但使不知張公詠守蜀平糶之法，恐利歸富戶，而害在窮民。何也？窮民待哺之時日雖多，所糴之米粟有限。一則官不須其多糴；二則彼亦無錢多糴。奸人窺破其徵，賄囑官吏，出通斛手，日買數十石而去，不論月而官米畢矣。奈此地米價稍減之名，忽又遍傳商販，商販聞之，懼虧本而不來；官長察之，嘆倉空而無繼，米有不驟貴之理乎？奸人於是賣其所糴之米，不數旬而獲利無算。是窮民之食賤米不過數旬，而窮人之食貴米，必需幾月。食賤米者十不過二三，食貴米者十必八九。惠之者非卽所以害之耶？故賑糶當兼行保甲之法。此法一行，既無冒濫，亦不失恩賑，糶者察之。」（康濟錄引）

又屈啟霖云：

「平糶法，先察城鄉富戶某某存米若干，共有餘米若干，每日共應需食米若干。結有成數，將各富戶均勻。酌定若干日派撥附近貧民若干戶，每戶計口日食米若干升，先給一票，臨糶執驗，戳一日記，以杜複糶。派撥既定，各爲張一榜文，使衆共知。或有官廉平糶，亦應分撥城鄉富戶，畫一定價，依照前式，歸還庫帑，官乃不次巡查。急公者多方獎勞，違玩者立法糾懲。如此，則規避、捏報、私販、冒糴、擁擠、複糴等弊，一概盡除。若不親身料理，則諸弊叢生，仍無實濟。」（荒政輯要）

董煟亦曾論閉糴之害曰：

「天下一家，飢荒亦有路分。今鄰郡以吾境內豐稔而來告糴，義所當恤。此宜物色上流豐熟去處，勸誘大姓或本州發錢差人轉糴，循環糴販。非惟可活吾境內之民，又且可活鄰郡鄰路之飢民，尚何難糴之有。脫使此間之米不許出吾界，他處之米亦不許入吾界。一有飢饉，環視壁立，無告糴之所，則飢民必起而作亂。」（救荒活民書）

此則於調粟之一般重要性申述之外，更及於實施之具體方法論矣。

第三項　養卹議

我國往代治者階級嘗以『一民飢，曰我飢之，一民寒，曰我寒之。』爲卹民之根本原則。是以豳風記有『授衣』之事，周禮：『疾醫，凡民有疾病者分治之，司救，凡有天患民病，則以王命施惠。』此卽凶荒給藥所自昉也。歷代論救荒者，無不視施粥、居養、贖子之重要，養卹之議卽指此也。

前代養卹之議，最切要而詳盡者，惟兩宋以來諸子之所論是也。

宋程明道云：

『救飢者，日得一食則不死矣。當先營寬廣居處，切不得令相枕藉宿，戒使晨入，午而後與之食。擇羸弱者作稀粥，早晚兩給，勿使至飽，俟氣稍完，然後一給，其力能自營一食者，皆不來矣。比之不擇而與，當活數倍多也。』（程氏遺書）

司馬光疏云：

『聖王之政，使民安其土，樂其業，自生至死，莫有離散之心。以臣愚見，莫若謹擇公正之人，爲河北監司，使察災傷州縣，守宰不勝者易之，多方擁融斗斛，各使賑濟本州縣之民。若斗斛數少，不能周徧，且須據版籍，先從下戶次第賑濟，則所給有限，可以預約矣。若富室有蓄積者，官給印曆，聽

其舉貸量出利息。候豐熟日，官爲收索，示以必信，不可誑誘，則將來百姓務爭蓄積矣。如此飢民知有可生之路，自然不棄舊業浮游外鄉。居者既安，則行者思反。若縣縣皆然，豈得復有流民哉。」（文獻通考引）

司馬康疏云：

「自古聖賢之君，非無水旱，惟有以待之，則不爲甚害。願及今秋熟，令州、縣廣糴民食，所餘悉歸於官。今冬來春，令流民就食，候鄉里豐穰，乃還本土。凡爲國者，一絲一毫，皆當愛惜。惟於濟民，則不宜吝。誠能捐數十萬金帛，以爲天下大本，則天下幸甚。」（宋史司馬康傳）

袁甫云：

「區處流民之策，……惟曰散處其民於下，總提其綱於上而已。……每處流民，隨所在分之。凡贍養之費，惟分則易供；居止之地，惟分則易足。……非但勸民出粟，或撥上供之數；或撥椿管之錢；或乞科降，則上下當相視如一家。或請團結，則彼此當聯絡爲一體。而所謂團結者，不止一途而已。能勞苦庸其力，有技藝者食其業，其間有爲士者；散於庠序，爲商者使之貿遷，則心有所繫，而姦

無所萌，此皆分說也。分之愈多，養之愈易。」（江南通志）

之數子之所議，實總集兩周、秦、漢以來各種零星說理之大成，其所論者，實包羅養卹之原則及各項具體問題，而為後世之師。明、清以後，諸儒所論，亦未嘗出其範圍。

明林希元對於居養給藥之重要，有疏云：

「時際凶荒，民多疫癘，極貧之民，一食尚艱，求醫問藥，於何取給？往時江北賑濟，亦發銀買藥，以濟貧民。……臣愚欲令郡縣博選名醫，多領藥物，隨鄉開局，臨症裁方，多出榜文，播告遠近。但有飢民疾病，並聽就廠領粟，赴局支藥。遇死者給銀四分，令人埋葬，生死沾恩矣。」（康濟錄引）

席書論施粥之重要，有疏云：

「飢饉殊甚，賣牛畜，鬻妻女，老弱展轉，少壯流移，甚或餓死於道。廷議賑卹，但飢民甚多，錢糧、絕少，惟作粥一法，不須防姦，不須審戶，至簡至要，可以救人。世俗謂作粥不可輕舉，緣有行之一城，不能散布諸縣，以致四方飢民聞風騈集，主者勢力難及，來者壅積無算，遂謂作粥不宜輕舉。不知初舉而民即受惠；三四舉而即可安輯，其效速，其功大，此古遺法。扶顛起斃，未有先於此急於此

者」（同前）

畢懋康亦云：

「救荒法，無如煑粥善。相應先儘各州縣見在倉糧，盡數動支，又動本院贖鍰，收買米、豆、雜糧，煑粥接濟。然所謂救荒無奇策者，患在任之不真，任之不力耳。若有真心，自有良法。又何災不可弭也。」（同前）

清陸曾禹云：

「時至飢年，以守土牧民官視之，則曰流民，以天子宰相視之，莫非赤子。忍令其冒雨衝風，吞飢忍餓，而流離於道路哉？未流者，已流者，欲歸者，欲留者，行路者，途宿者，他國民遠來衆，前人無不有以處之矣。後之仁人，軫恤乎離鄉求活之苦，皆當法前賢遺事以救之也。」（同前）

又專議居養云：

「民之大事，生死而已。生惟疾病可憂，死則暴露爲慘，藥局之開，命醫之舉，宜急行焉。生之於牀席，活之於垂亡。雖乏神犀，賴茲慈母，庶無忝耳。不幸死矣，苟不助銀令人速掩，血淚染尸，獸餐初

骸，靑燐夜泣，白骨飄零，生不能充腸而足食，死復暴露於荒郊，遭此慘傷，可云保民之政無歉歟？治民病，掩骼埋胔，皆大典也。每歲宜然，況飢年乎？」（同前）

凡此諸家之議論，固屬素樸幼稚，然在昔日，其影響亦殊非微也。

第四項　除害議

蝗蝻，疫癘皆害也，然亦皆可除者也。昔人多以蝗爲不可除不應除，而疫亦無可祛。其理論之根據，則不外神靈譴罰，非人力所能尅者耳。雖然在此種觀念支配之下，亦常有不受其蒙蔽而倡以人力祛除之議者，斯可貴也。

我國知除蝗而倡議最早者，爲秦苻堅時劉蘭之討蝗。然當其討而未能滅之時，究仍不免有災降自天，非人力所能除之想。倡治蝗之議最力者，厥惟姚崇。其治蝗疏云：

「秉彼蟊賊，付畀炎火，漢光武詔曰：去彼螟蜮，以及蟊賊，此除蝗議也。且蝗畏人易驅，又田皆有主，使自救其地，必不憚勤。請夜設火坎，其旁且焚且瘞，乃可盡。古有討除不勝者，乃人不用命耳。且討蝗縱不能盡，不愈於養以遺患乎？」（唐書姚崇傳）

其後明之朱熊亦云：

「天災不一，有可以用力者，有不可以用力者。凡水與霜非人力所能爲；至於旱傷則有車戽之利，蝗蝻則有捕瘞之法。苟可以用力者，豈得坐視而不救哉？爲守宰者，當速爲方略以禦之。」（康濟錄引）

而徐光啟除蝗之議尤爲詳盡，且有相當之科學價值，雖蝗爲蝦變之說，徵諸昆蟲學，未足爲訓，然其議之精闢，誠前人所不及。其除蝗疏之要點云：

「一、蝗災之時，……最盛於秋夏之間，與百穀長養成熟之時，正相值也。故其害最廣，小民遇此，乏絕最甚。若二三月蝗者，按宋史言二月，開封府等百三十州，蝗蝻復生，多去歲所蟄者。漢書安帝永和四年、五年，比歲書夏蝗。而六年三月，書去歲蝗處復蝗。子生曰蝗蝻，蝗子則是去歲之種蝗，非蟄蝗也。聞之老農言：蝗初生如粟米，數日旋大如蠅，能跳躍羣行，是名爲蝻，又數日即羣飛，是名爲蝗，所止之處，喙不停嚙，故易林名爲飢蟲也。又數日孕子於地矣。地下之子，十八日復爲蝻，蝻復爲蝗，如是傳生，害之所以廣也。秋月下子者，必依附草木，枵然枯朽，非能蟄藏過冬也。然秋月下子

者，十有八九而災於冬、春者百止一二，則三冬之候，雨雪所摧，隕滅者多矣。其自四月以後而書災者，皆本歲之初蝗，非遺種也。故詳其所自生與其所自滅，可得殄絕之法矣。

一、蝗生之地：按蝗之所生，必於大澤之涯。然而洞庭、彭蠡、具區之旁，終古無蝗也，必也驟盈驟涸之處，如幽、涿以南，長、淮以北，青、兗以西，梁、宋以東諸郡之地，湖漅廣衍，暵溢無常，謂之涸澤，蝗則生之。歷稽前代，及耳目所睹記，大都若此。若他方被災，皆所延及與其傳生者耳。略摭往牘，如元史百年之間，所載災傷路、郡、州、縣幾及四百。而西至秦、晉稱：平陽、解州、華州各二；稱隴、陝、河中、絳、耀、同陝、鳳翔、岐山、武功、靈寶各一；大江以南稱江浙、龍興、南康、鎮江、丹徒各一，合之二十有二，於四百為二十之一耳。自萬歷三十三年北上，至天啓元年南還，七年之間，見蝗災者六，而莫盛於丁巳，是秋奉使夏州，則關、陝、邠、岐之間，徧地皆蝗。而土人云：百年來所無也。江南人不識蝗為何物，而是年亦南至常州，有司士民盡力撲滅乃盡。故涸澤者，蝗之原本也。欲除蝗，圖之此其地矣。

一、蝗生之緣：萬歷庚戌，滕、鄒之間，皆言蝗起於昭陽呂孟湖，任邱之人言：蝗起於趙堡口，或言來從葦地，葦之所生，亦水涯也。則蝗為水種，無足疑矣。或言是魚子所化，而職獨斷以為蝦子。何也？

凡祼蟲、介蟲與羽蟲，則能相變，如螟蛉爲果蠃、蛣蜣爲蟬、水蛆爲蚊是也。若鱗蟲能變爲異類，未之聞矣，此一證也；爾雅翼言：蝦善游而好躍，蝻亦善躍，此二證也；物雖相變，大都蛻殼卽成，故多相肖，蝗之形酷類蝦，其首，其身，其紋脈肉味，其子之形味無非蝦者，此三證也；又蠶變爲蛾，蛾之子復爲蠶。太平御覽曰：豐年則蝗變爲蝦，知蝦之亦變爲蝗，此四證也；蝦有諸種，白色而殼柔者，散子於夏初；赤色而殼堅者，散子於夏末，故蝗蝻之生，亦早晚不一也。江以南多大水而無蝗，蓋湖漅積瀦，水草生之，南方水草，農家多取以壅田；就不其然，而湖水常盈，草恆在水，蝦子附之，則復爲蝦而已。北方之湖，盈則四溢，草隨水上，迨其旣涸，草留涯際，蝦子附於草間，旣不得水，春夏鬱蒸，乘溼熱之氣變爲蝗蝻，其勢然也。故知蝗生於蝦，蝦子之爲蝗，則因於水草之積也。」（農政全書）

清陸世儀對於治蝗之根本思想，雖仍不脫實心實意以祈神佑之觀念，然其對於蝗害可除之肯定說法。則亦可取。其言曰：

「火不厭盛，坎不厭多，令老壯婦孺，操響器，揚旗旛，噪呼驅撲，……所謂田祖有神，秉畀炎火者也。則捲掃而瘞埋之。處處如此，卽不能盡降，亦可以漸滅。苟或不然，束手坐待，姑望其轉而之他，

是謂不仁；畏蝗如虎，不敢驅撲，是謂無勇；日生月息，不惟養禍於目前，而且遺禍於來歲，是謂不智，當此三空四盡之時，蓄積毫無，稅糧不免，吾不知其何底止也！蝗，秋、冬遺種於地，不値雪，則明年復生。是年冬大雪深尺，次年蝗復生，蓋巖石之下有覆藏，而雪所不及者，不能殺也。四月中，淫雨浹旬，蝗遂爛盡，以此知久雨亦能殺蝗。蝗所過處，悉生小蝗，春秋所謂蝝也。禾稻經其喙嚙，秀出者亦壞，然尚未解飛，鴨能食之。鴨群數百入稻畦中，蝝頃刻盡，亦捕蝝一法。」（張清恪切問齋文鈔）

又陸曾禹云：

「蝗蝻之生，人知之乎？刻剝小民不爲顧恤，地方官吏侵漁百姓之見端耳！在上者以愛民爲心，災之散也，捷若桴鼓，一、在修德格天，一、在捕瘞除患也。蝗有蒸變而成者，有延及而生者，不知延及而生，實始於蒸變而成，若致力水涯，不容蒸變，禍端絕矣！既成之後，非多人不能撲滅。古人言：法在不惜常平義倉米粟，博換蝗蝻，雖不驅之使捕，而四遠自輻輳矣！倘尅減遲滯，則捕者氣沮，誠哉是言也！故將蝗之始末盛衰，條分於後：以十所闡發蝗之生滅，以十宜細說蝗之可除，知之詳，則治之切耳。

一、蝗之所自起：必先見於大澤之涯，及驟盈驟涸之處。崇禎時徐光啟疏以蝗爲蝦子所變而成，確不可易。在水常盈之處，則仍又爲蝦。惟有水之際，倏而大涸，草留涯際，蝦子附之，既不得水，春夏鬱蒸，乘溼熱之氣，變而爲蝻。故涸澤有蝗，葦地有蝗也。

二、蝗之所由生：蝗既成矣，則生其子，必擇堅格黑土高亢之處，用尾栽入土中，其子深不及寸，仍留孔竅，勢如蜂窩。一蝗所下十餘，形如豆粒，中止白汁，漸次充實，因爲分顆，一粒中即有細子百餘。蓋蝻之生也，羣飛羣食；其子之下也，必同時同地；故形若蜂房，易尋覓也。

三、蝗之所最盛而昌熾之時，莫過於夏秋之間。其時百穀正將成熟，農家辛苦拮据，百費而至此，適與相當，不足以供一蝗之需，是可恨也！

四、蝗之所不食：蝗所不食者，豌豆、綠豆、豇豆、大麻、苘麻、芝麻、薯蕷及芋桑、水中菱芡，若將稈草灰、石灰二者，等分爲細末，或灑或篩於禾稻之上，蝗則不食。

五、蝗之所自避：良守之所在，蝗必避其境而不入，牧民者，果能以生民爲己任，省刑罰、薄稅斂、直冤枉、急賑濟，洗心滌慮。雖或有蝗，亦將歸於烏有，而不爲害矣。

六、蝗之所宜禳：蝗有禳之而不傷禾稼者，禳之未始不可，如禳而無益，徒事祭拜，坐視其食苗，不亦可冷齒耶！

七、蝗之所畏懼：飛蝗見樹木成行，或旌旗森列，每翔而不下，農家若多用長竿掛紅白衣裙，羣然而逐，亦不下也。又畏金聲礮聲，聞之遠舉，鳥銃入鐵砂或稻米，擊其前行，則前行驚奮，後者隨之而去矣。

八、蝗之所可用：蝗若去其翅足，曝乾，味同蝦米，且可久貯不壞，以之食畜，可獲重利。

九、蝗之所由除：蝗在麥田禾稼深草之中者，每日清晨盡聚草梢，食露體重，不能飛躍。宜用筲箕栲栳之類，左右抄掠，傾入布囊，或蒸、或煮、或搗、或焙、或掘坑焚火，傾入其中。若只掩埋，隔宿多能穴地而出。蝗在平地上者，宜掘坑於前，長闊爲佳，兩旁用木版或門扇等類，接連八字擺列，集衆發喊，手執木版，驅而逐之入於坑內。又於對坑用掃帚十數把，見其跳躍往上者，盡行掃入，覆以乾草發火燒之，然其下終是不死，須以土壓之，過一宿乃可。一法：先燃火於坑內，然後驅而入之。詩云：『秉畀炎火』是也。蝗若在飛騰之際，蔽天翳日，又能渡水，撲治不及，當候其所落之處，糾集人衆，

各用纜兜，兜取盛於布袋之內，而後致之死。

十、蝗之所可滅：有滅於未萌之前者，督撫官宜命有司查地方有湖蕩、水涯，及乍盈乍涸之處，水草積於其中者，即集多人給其工食，侵水芟刈，斂置高處，待其乾燥，以作柴薪，如不可用，就地燒之。有滅於將萌之際者，凡蝗遺子在地，有司當令居民里老，時加尋視，但見土脈墳起，即便去除，不可稍遲時刻。將子到官，易粟聽賞。有滅於初生如蟻之時者，用竹作搭，非惟擊之不死，且易損壞，宜用舊皮鞋底、或草鞋、舊鞋、之類，蹲地摑搭，應手而斃，且狹小不傷損苗種，一張牛皮，可裁數十枚，散與甲頭，復可收之。有滅於成形之後者，既名為蝻，須開溝打捕，掘一長溝，溝之深廣各二尺，溝中相去丈許，即作一坑，以便埋掩，多集人衆，不論老幼，沿溝擺列，或持掃帚，或持打撲器具，或持鐵鍤，每五十人用一人鳴鑼，蝻聞金聲，則必跳躍，漸逐近溝，鑼則大擊不止，蝻驚入溝中，勢如注水，衆各用力，掃者自掃，撲者自撲，埋者自埋，至溝坑俱滿而止。一村如此，村村若此，一邑如是，邑邑皆然，何患蝻之不盡滅也？」（康濟錄引）

此則前代除蝗議論之最警闢者矣——至於祛疫之思想，則終未發展，此蓋客觀歷史條件之限制也。

第二節　災後補救之議

災後補救之議，亦消極救濟論中之一種，其內容包括安輯、蠲緩、放貸、節約諸議，分述如下：

第一項　安輯議

周禮地官旅師：「凡新甿之治皆聽之，使無征役。」注新甿，謂新徙來者。按甿與氓通，氓從亡從民，說者以為流亡之民，無征役即弛其負擔，此古代安輯給復之思想也。

我國歷史上每次荒災之後，流亡衆多，農耕廢棄，此種嚴重事實，歷代關心民政者，無不見之，憂時之士，且常以流民慘怛愁苦之生活，繪為畫圖以達於上。如宋鄭俠之流民圖；明楊東明之飢民圖；陳其猷之流民圖及清蔣伊之流民圖，皆其著者也。史載之數子獻圖之事云：

「自熙寧六年七月不雨，至於七年之三月，人無生意。東北流民，每風沙霾曀，扶攜塞道，羸瘠愁苦，身無完衣。並城民買麻糁、麥麩合米為糜，或茹木實草根，至身被鎖械而負瓦揭木，賣以償官，纍纍不絕。俠……悉繪所見為圖，奏疏詣閤門不納，乃假稱密急，發馬遞上之銀臺司。其略云：去年

大蝗秋冬亢旱麥苗焦枯五種不入。羣情懼死，方春斬伐，竭澤而漁，草木魚鼈，亦莫生遂。災患之來，莫之或禦。……竊聞南戰北伐者，皆以其勝捷之勢，山川之形爲圖來獻；料無一人以天下之民，質妻鬻子，斬桑壞舍，流離逃散，遑遑不給之狀上聞者。臣謹以逐日所見繪一圖，但經眼目，已可泣涕，而況有甚於此者乎！」（宋史鄭俠傳）

「萬曆二十二年。給事中楊東明進飢民圖。」（續文獻通考）

「萬曆四十三年三月，大旱，七月雨，八月霜，晚禾盡傷。青州大飢，人相食，諸城舉人陳其猷上流民圖。」（山東通志）

「康熙二十一年，蔣伊上流民圖及疏，帝披覽爲之動容。二十二年，聖祖東巡，見所過多飢民，顧近臣曰：此蔣伊所繪流民圖也。」（九朝東華錄）

流民不能安復，則農事勢將無從進行。故宋虞奕將赴任河北東路常平時，奏徽宗云：

「流民不以時還，則來歲耕桑皆廢矣！」（宋史虞奕傳）

因有此根本之危機，故歷代安輯之職，遂隨流亡問題之日趨嚴重而倡之益盛。如晉封裕諫慕容皝

云：

『聖王之宰國也，……寒者衣之，飢者食之，使家給人足，雖水旱而不爲災……百姓流亡，中原蕭條，千里無煙。……宜省罷諸苑以業流人。人至而無資產者賜之以牧牛，人既殿下之人，牛豈失乎？善藏者藏於百姓而已矣！……一夫不耕，歲受其飢。必取於耕者而食之，一人食一人之力，游食數萬，損亦如之。安可以家給人足，治致升平？』（晉書慕容皝傳）

宋呂大臨云：

『救荒之政，蠲除、賑貸，固當汲汲於其始，而撫存、休養，尤在謹之於終，譬如傷寒大病之人，方其病時，湯劑針灸固不可以少緩；而其既愈之後，飲食起居之間，所以將護、節宣，少失其宜，則勞復之證，百死一生，尤不可不深畏也。』（性理精義）

朱熹云：

『救荒尤在謹於其終。……被災之郡，……勿得催理積年舊欠，……當此凶年，細民所從仰食，其間亦有出粟減價賑糶，而不及賞格者。……將殘欠夏稅多作料數，……則幅員之內，當旱災

之餘，無一夫不被堯舜之澤矣！」（朱子大全集）

明成化間祭酒周洪謨流民說云：

「東晉時廬松滋之民流至荊州，乃僑置松滋縣於荊江之南。陝西雍州之民流至襄陽，乃僑置南雍州於襄水之側，其後松滋遂隸於荊州；南雍遂併於襄陽，垂今千載，靜謐如故。前代安輯流民，甚得其道，今若聽其近諸縣者附籍，遠諸縣者設州縣以撫之，置官吏，編甲里，寬徭役，使安生理，則流民皆齊民也。」（康濟錄引）

又王圻賑貸羣議第四議撫鄭曰：

「災傷遇賢有司，多方賙濟，緩賦寬逋，貸種貸廬，尚堪存活，不至流竄。萬一他邑流移至我縣界，須念呻吟愁怨，上干天和，驅逐嘯聚，類致揭竿。要必禁諭有術，招撫有方，寄食有備，瘞葬有道，擲妻拋子，錄育有宜。不願復業，許令附籍，思返故鄉，資給路費。此仁人君子忠厚存心，亦弭盜睦鄰之大義也。」（籌濟編引）

清陸曾禹云：

「既荒之後，如病初起，不能撫綏，再加勞困，是不死於病篤之時，而反亡於初愈之日，不大可歎哉！麥熟矣，旦夕可免啼飢之苦，有麥則然。蠶畢矣，出入可釋無衣之歎，無絲則否。故小民有些須之蓄，尤不可有耗散之端。倘徘徊歧路，歸計無從，刼掠相侵，空囊如洗，或追呼逼迫，或禮義罔知，不仍如遺倒懸之苦耶！於以知安流、弭盜、停徵、教養四者，皆撫綏之急務。自漢、唐至元、明所當急效者也。纔履豐年，方臻熟歲，可不下體民心，上承天意，以固我金甌哉？雖然，若弭盜而不歸其流，則刼奪之患不息；教養而不停其徵，則妨民之困不除，農桑何由得盛？學校何從得興？此又相因而爲用者也，缺一不講，烏乎可哉？」（康濟錄引）

楊景仁亦云：

「歲遭飢饉，賑濟多方，民氣稍蘇，瘡痍甫起。此正究圖民瘼者，所當加意斡旋之際也。沉疴減，而調護有虧，則病加於小愈；大患平，而撫綏未善，則困重於更生。夫元元之衆，豈惟是免於餓莩，遂躋於仁壽哉？將使定其居，恆其業，室俱完聚，田不荒蕪，風俗臻於樸茂，而後晏如也。」（籌濟篇）

安輯之義於是盡矣。

第二項　蠲緩議

政府之歲入，賴乎租賦。而賦從田出，遇災則田荒；田荒則賦無所出。災民救死不贍，若猶責以輸將，徒重其困，苟爲之施曠蕩之恩以寬假之，則民悅無疆，此歷代之所以有蠲緩之議也。

蠲緩之思想，於周禮中已有其萌芽矣：周禮大司徒有薄征、弛力、緩刑之規則，皆此思想之表現也。漢以後，復算除租及議蠲緩者甚多，幾於連歲不絕。而唐以後爲尤甚，此蓋時勢使然也。因征斂之法苛，而民日窮，災患常，而財益盡，逋欠日積，旣無以償，則非倡蠲免之議，勢將無以善其後，而繫民心矣！然歷代論者，其言亦頗多動聽者。如：

南齊王子良曰：

「水潦成患，良田沃壤，變爲汙澤，播植旣周，繼以旱虐。夫國資於民，民資於食，匪食匪民，何以能政？本始中，大旱，詔除民租，今聞所在逋餘尙多，守宰嚴期，兼夜課切，新稅力尙無從，故調於何取給？正當相驅爲盜耳！宜皆原除少降停恩，微紓民命。」（齊書世祖本紀）

宋王觀云：

「旱勢如是，民食已絕，倒廩贍之，猶懼不克濟，尚可責以賦耶？」（宋史王覿傳）

元張宏範云：

「朝廷儲小倉，不若儲之大倉。今歲水潦不收，而必責民輸，倉庫雖實，而民死亡殆盡。明年租將安出？曷若活其民，使不致逃亡，則歲有恆收，非陛下大倉庫乎！」（元史張宏範傳）

明嚴訥云：

「江南賦重，當無事之日，農夫疾耕，不足以轉輸。……今逃亡十家而九，……不知今年田租安所出也？……百姓戀鄉里，相攜復業，身未及帖席，而漕卒又蝟集矣！有司恐干課殿，頭會箕斂，傾其擔石，空其機杼，榜笞縲絏，責其嫁妻賣子，猶復不贍，幽死囹圄而後已！則土著復業者駢死，流移者狼顧，無生還之望，計乃無聊，聚爲盜賊，刦掠公私。……事至於此，則有逐捕之擾，招集之煩，其費皆當出於縣官，是今日之賦於民者，無益之虛徵；而他日之出於公者，不貲之實費。孰若沛然賜復一年，且以示安輯之仁。……夫稅糧起運之數，大率十之七八，而存留之數，僅十之二三。民救死不贍，方待振業，而猶責以七八分之供，與之以二三分之蠲，是猶偏體傷殘，而益之以一毛，不知有濟

於民否也？伏望敕下部臣，舉今年夏稅、秋糧一切復除，……使良民安於田里，……斯民生可永賴矣！」（虞邑先民傳略）

張居正亦云：

「百姓財力有限，卽年歲豐收，一年之所入，僅足以供當年之數。不幸荒歉，現年錢糧尙不能辦，豈復有餘力完累年之積逋哉？故帶徵以法，名爲完舊欠，實則減新收也。今歲之所減，卽爲明歲之拖欠；現在之所欠，又是將來之帶徵。頭緒繁多，年分混雜。愚民竭脂膏罄汗血，里胥欺瞞，官吏侵漁。與其敲剝窮民，實奸貪之囊橐；孰若蠲與小民，使其戴上之仁哉！」（通紀會纂）

又吳之鵬疏云：

「江南霪雨，禾苗淹爛，廬舍漂流，非大施蠲免不可。然臣之所謂蠲者，不在積逋，而在新逋；不在存留，而在起運。蓋積逋之蠲，奸頑侵欠者獲厚惠，而善良供賦者不沾恩。且以凶歲議蠲，而乃免樂歲逋欠之虛數；民危在眉睫，而乃免往年可緩之徵輸，何以周急？若存留國課，不過十分之一二耳。官俸軍儲之類，詎可一日無哉？故非蠲逋濟民，未有能獲甦者也！」（康濟錄引）

王圻賑貸羣議第二議停蠲亦云：

『歲值大祲，停蠲，則民雖厄於無所入，猶幸於無所出。民間般實之戶，間有積聚，尚堪補一家食指，幷宗族親鄰枵腹稱貸者，惟常稅不蠲，其素藏遺粒，悉供輸納，冀免鞭敲；貧民既稱貸無資，又征求不已，富者不至於貧，貧者不至於死亡不已也。急議停蠲，仁政所當先者，奈何有司拘泥常限，預期征之，停蠲之旨方下，而稅糧數計已完。賢者則議抵補下年，不肖者扣入私囊，竟使朝廷恩澤，爲紙上虛文。民轉溝壑，嘯聚爲盜，咎將誰職？凡遇災傷，有司速行踏勘，申請奏聞，速議停蠲，庶沾實惠矣。』（籌濟編引）

前人對於蠲免重要性之認識與動機，觀此數篇文字，當已瞭然矣。至於停緩之議，倡之最早者，爲唐之韓昌黎，有『遇旱停徵』之請。其言曰：

『今年已來，京畿諸縣，復逢亢旱，秋又早霜，田種所收，十不二一。……租賦之間，例皆蠲免，所徵至少，所放至多，上恩雖弘，下困猶甚。至聞有棄子逐妻，以求口食；拆屋伐樹，以納稅錢。寒餒道塗，斃踣溝壑，有者皆已輸納，無者徒被追徵。……憐念黎元，同於赤子。至或犯法當戮，猶且寬而宥之，

況此無辜之人，豈有知而不救？……百姓實宜倍加憂恤，今瑞雪頻降，來年必豐，急之，則得少而人傷；緩之，則事存而利遠。……稅錢及草粟等，在百姓腹內，徵未得者，並且停徵。容至來年，蠶麥庶得，少有存立。」（昌黎文集）

宋代諸臣有所謂「倚閣」之議，亦停緩之意也。大抵唐以來諸代，倡斯議者頗多，其理由閱下引文字可知。

唐狄仁傑免民租疏云：

「百姓嚣嚣，羣然告歉，詢其所自？皆云：春夏以來，並無霖雨，救死不蘇，營細失時。今已不可改種，見在黃老草萊度日，旦暮之間，全無米粒。……無田百姓，所營之田，一戶不過十畝五畝。準例常年縱得全熟，納官之外，半載無糧。今總不收，將何活路？自春徂夏，多莩亡者，檢有籍歷，大半除名，里里鄉鄉，班班戶絕，……乞免民租。」（唐書狄仁傑傳）

白居易請寬徵稅疏云：

「聖心愛軫，重降德音，欲令實惠及人，無如減放租稅。……去年錢米，……已有納者，縱未納

者多是逃亡。假令不放，亦徵不得。而旱損州縣至多，所放錢米至少。百姓未經豐熟，又納今年稅租，疲乏之中，重此徵迫，人力困苦，莫甚於斯。……更量放今年租稅。當疲困之際，降惻隱之恩，感動人情，無出於此。』（白氏長慶集）

宋朱熹云：

『救荒之政，蠲除、賑貸，固當汲汲於其始，而撫存、休養，尤在謹之於其終。……今者飢餓之民，雖得蒙被聖恩，以幸免於死亡，然亦類皆鳩形鵠面，羸然無異於大病之新起。若有司加意撫綏，寬其累年之逋負，倚閣官物，則一二年間筋骸氣血，庶幾可復其舊。』（朱子大全集）

清楊景仁云：

『夫時值歉年，而非大歉，境連災地，而不成災。國家經費有常，豈可概行議蠲？倘遽急催科，則艱難可念，爲紓其期，無誤正供，稍紓拮据之力也。一停待間，而受賜多矣！』（籌濟篇）

議緩之意，蓋盡乎此。

第三項　放貸議

秦蕙田云：『水旱之後，播種失時，惟廣種雜糧，稍可獲利。而又縣官不徵其課，田主不責其租，庶凋瘵之民，不致甚失所，此當籌劃於既荒之後者也。』（五禮通考）蓋災荒之後，農民若生機未絕，徒以窮乏之不能恢復生計，則當與以假貸，助其復業，使謀發展，此歷代所以有放貸之議也。管子曰：

『民之無本者，貸之圃彊。』（揆度篇）

又曰：

『無食者予之陳，無種者貸之新。』（同前）

孟子曰：

『春省耕而補不足，秋省斂而助不及。』

此我國歷史上提倡農村放貸之最早者。然其所指者，猶爲平日之情形，非專爲荒年也。後世救荒放貸之議，較周、秦諸子爲詳。如：

宋劉敞疏云：

『今歲頗旱，百姓艱食，已有流移。……若不多方賑卹，恐成凋瘵。乞勅令諸州，倉廩量留三年

軍儲外貸與貧下百姓，命逐縣結保等第支借。候歲熟日，准數還官。一則接濟困乏，免令逃散；二則以新換陳，不乏軍儲；三則流布恩惠，固結民心。』（宋史劉敞傳）

王巖叟疏云：

『救災恤患，惟恐有所不至，以傷其仁。先王之用心也，隨施以有求，乘危而論利，蓋不忍焉。……災傷無分數之限，人戶無等第之奉，皆得借貸，但令隨稅納之額而已。……故四方之人，霑惠者薄，銜恩者深。……不限災傷之分數，並容借貸；不拘民戶之等第，均令免息。庶幾聖澤無間，感人心於至和。』（宋史王巖叟傳）

曾鞏議曰：

『河北地震水災，隳城郭，壞廬舍，百姓暴露乏食，有司請發粟。……然今百姓暴露乏食，已廢其業矣。使之相率，日待二升之廩於上，則其勢必不暇乎他爲，是直以餓殍之養養之而已。非深思遠慮爲百姓長計也。以中戶計之，戶爲十人，率一戶月當受粟五石，被水之地，既無秋成之望，非至來歲麥熟之時，未可以罷。自今至於來歲，麥熟凡十月。今被災者十餘州，仰食縣官者率十萬戶，當

用粟五百萬石而足，何以辦，此又非深思遠慮爲公家長計也。……今秋氣已半，而民露處不知所蔽，蓋流者亦已衆矣。如不可止，則將空近塞之地，失耕桑之民，此衆士大夫所未慮，而患之甚者也。何則？失戰鬬之民，異時有警，邊戍不可以不增；失耕桑之民，異時無事，邊糴不可以不貴矣。二者可不深念歟！……爲今之策，下方紙之詔，賜之以錢五十萬貫，貸之以粟一百萬石，而事足矣。何則？今被災之州爲十萬戶，如一戶得粟十石，得錢五千，下戶常產之貲，平日未有及此者也。彼得錢以完其居，得粟以給其食，則農得修其畎畝，商得治其貨賄，工得利其器用，閒民得轉移執事；一切得復其業，而不失其常生之計。與專意以待二升之粟於上，而不暇於他爲者，豈不遠哉！此可謂深思遠慮，爲百姓長計者也。由有司之說，則用十月之費爲粟五百萬石；由今之說，則用兩月之費爲粟一百萬石。況貸之於今，而收之於後，足以振其艱乏，而終無損於儲偫之實，所實費者錢五鉅萬貫而已。此可謂深思遠慮，爲公家長計者也。」（文獻通考引）

明林希元疏云：

「幸而殘冬得度，東作方興。若不預爲之所，將來歲計復何所望。故牛種一事，猶當處置。」（康

濟錄引）

其他議放貸者，尚多持論，皆不外是，無足述矣！

第四項　節約議

災荒飢饉之後，糧食不足，經濟困窘，非節約自無以度難關。故歷代有節約之議。雖然古人之論節約者，多有慮暴殄天物，致重傷時和，故其倡節約也，猶寓有禳弭之意於其中。然就大體言之，古人對於荒年，節省物力，財力之重要作用，亦頗不乏正確之認識。孟子與梁惠王論荒政：先之以撙節愛養，而養生送死無憾，為王道之始，繼之以田宅樹畜。是非徒倡目前之補救，而其理論之要點，亦在崇儉返樸也。汲冢周書云：

『年儉穀不足，賓祭以中盛，樂惟鐘鼓，不服美，三牧五庫補攝，凡美不修，餘子務穡，於是紀秩。年飢則勤而不賓舉，祭以薄，樂無鐘，凡美禁，書不早羣，車不雕攻，兵備不制，民利不淫，征當商旅，以救窮乏。（糴匡解）

孔子對齊景公問，曰：

『凶年則乘駑馬，馳道不修，祈以幣玉，祭祀不懸，祀以下牲，此賢君自貶以救民之禮。夫人君遇災，尙務抑損，況庶民乎！卽民氣稍甦，宜常念艱苦之時，愛惜物力。』（孔子家語）

墨翟亦云：

『五穀豐收，則五味盡御於主，不盡收，則不盡御。一穀不收謂之饉；二穀不收謂之旱；三穀不收謂之凶；四穀不收謂之餽；五穀不收謂之飢饉。則士大夫以下皆損祿五分之一，旱則損五分之二；凶則損五分之三；餽則損五分之四；飢則盡無祿，廩食而已矣。故凶飢存乎國，人君徹鼎食大夫徹縣；士不入學。君朝之衣不革制，諸侯之客，四鄰之使，饔飧而不盛。徹驂騑，涂不芸，馬不食粟，婢妾不衣帛。此告不足之至也。』（墨子）

後世每遇凶荒，則節約之議，亦必隨起。且從非常救荒之議，進而爲尋常崇儉固本之論。蓋後人不但認節約爲一時救荒之法，且認爲升平致富之良規。如：

晉齊獻王攸節省奏議云：

『先王之教，莫不先正其本，務農重本，國之大綱。……今地有餘羨，而不農者衆，加附業之人，

復有虛假，通天下之課，則飢者必不少矣。今宜嚴勅州縣，檢諸虛詐害農之事，督察南畝，上下同奉所務。則天下之穀可復古政，豈患於暫一水旱，便受飢餒哉？……都邑之內，游食滋多，巧伎末業，服飾奢麗。富人兼美，猶有魏之遺弊，染化日淺，靡財害穀，動復萬年。宜申明舊法，必禁絕之，使去奢節儉。不奪農時，畢力稼穡，以實倉廩。則榮辱禮節，由之而生，興化反本，於茲爲盛。」（文獻通考引）

北魏韓麒麟云：

「古先哲王，經國立政，積儲九稔，謂之太平。今京師不田者多，游食之口，三分居二。故頃年山東遭水，而人有餒。今秋京都遇旱，穀價踊貴，實由農人不勸，素無儲積故也。自豐穰積年，競相矜夸，浸成侈俗。故耕者日少，田者日荒。穀帛罄於府庫，寶貨盈於市里；衣食匱於室，麗服溢於路。飢寒之本，實在於斯。愚謂：凡珍玩之物，皆宜禁斷；令貴賤有別，人歸樸素。宰司四時巡行，臺使歲一按檢，勤相勸課，嚴加賞罰。數年之中，必有盈贍，雖遇凶災，免於流亡矣！」（北史韓麒麟傳）

宋龐籍疏云：

「竊思東南上供糧石，每歲六百萬石，至府庫物帛皆出於民。民飢年艱食，國家若不節儉，生

盡何以昭蘇？……望抑奢侈以濟艱難。（習是編）

但抑奢尚儉，儉亦有別。

清陸曾禹云：

「奢與儉較，儉固美矣。但儉而不能有益於人，不因吾儉而去其奢，或惡其奢而師吾儉，此即於陵仲子之流矣。昔宋均有言：廉吏清在一己，無益百姓也。惟其廉兼能濟人，末俗頹風，賴之以振，始可稱有功於斯世耳。白香山有云：人民之貧困者，由官吏之縱欲也；官吏之縱欲者，由君上之不能節儉也。故上一節其情，而下有以獲其福；上一肆其欲，而下有以罹其殃，此至言也。易曰：節以制度，不傷財，不害民。曷弗以身先之，因萬姓之倉箱，而爲久安長治之道哉？」（康濟錄引）

楊景仁亦云：

「時當飢饉，首計安全，瘡痍既起，必俾之去靡黜浮，務本茂實，而後可觀德化之成。夫因歲多暴，際凋殘而驅之從善，固難爲功也。而俾士向義，經愁苦而與之更新，亦易爲力也。不崇節儉，無以返樸；不敦風教，無以還淳。司牧者以淳樸端所尚，斯新聚之財不至於耗，初泰之衆不即於漓。籌荒

政者，乃有以善其後也。」（籌濟編）

又云：

「愚氓狃於所安，其氣易勝，其情易流，奢侈僭濫，習爲故常。一裘費中人之產，一宴靡終歲之儲，浸至紊典章壞風俗而不顧。此飢寒之原也，災荒所自起也。然而無事之時，玩於所忽；被濟之後，怵於所危。還醇返樸之機，意在斯乎。古者年不順成，八蜡不通，殆亦凶荒殺禮之意。及夫饔飧粗給，懼其侈心之將萌，則必慎乃儉德，以早遏其流，告以絲粟之孔艱，而謀其可繼；儆以飢荒之未遠，而爲之預防。勿徵逐以縱口腹之欲，勿稱貸以飾耳目之觀。卽歲時伏臘，斗酒娛賓，從俗從宜，歸於省嗇。謹身節用，仰足以事，俯足以育。斥驕淫，杜浮靡，風俗漸臻樸茂焉。」（同前）

凡此各朝名儒賢臣之所議，皆足以影響國家之實際政策，故不可不注意也。

第三章　積極之預防論

第一節　改良社會條件之防災說

歷代救荒議論中，具有積極之性質者，約有二種：一爲改良社會條件之理論，一爲改良自然條件之理論。此二者，皆注重於災害之預防，卽着眼於災荒發生原因之治療也。

改良社會條件之理論內容，實統括重農與倉儲二方面。重農之說，卽崇本之說；所倉儲之說，亦卽積蓄之說也。惟就救荒之意義言，自以重農與倉儲二辭爲較顯，茲依次述之：

第一項　重農說

我國重農之說，由來最久，歷代學者，闡發其理，亦云多矣。

書曰：

管子曰：『棄，黎民阻飢；汝后稷，播時百穀。』

『夫富國多粟，生於農。興利者，利農事也，除害者，禁害農事也。』（治國篇）

又曰：『民事農則田墾；田墾則粟多；粟多則國富。』（同前）

荀卿曰：『田野縣鄙者，財之本也。』

此卽所謂農本主義初期理論之表現也。後之闡述此理論，明白而詳盡者尤多。如：

漢賈誼論積貯疏云：

『一夫不耕，或受之飢；一女不織，或受之寒。生之有時，而用之無度，則物力必屈。古之治天下，至纖至悉也，故其畜積足恃。今背本而趨末，食者甚衆，淫侈之俗，日日以長，天下財產，何得不蹶？卽不幸有方二三千里之旱，國胡以相卹？卒然邊境有急，數千百萬之衆，國胡以餽之？兵旱相乘，天下

大屈」今毆民而歸之農，皆著於本，使天下各食其力。末技游食之民，轉而緣南畝，則蓄積足，而人樂其所矣。』（漢書食貨志）

晁錯云：

『夫寒之於衣，不待輕暖；飢之於食，不待甘旨。飢寒至身，不顧廉恥！人情一日不再食則飢，終歲不製衣則寒。夫腹飢不得食，膚寒不得衣，雖慈母不能保其子，君安能以有其民哉？明主知其然也，故務民於農桑，薄賦斂，廣蓄積，以實倉廩，備水旱。故民可得而有也。』（同前）

桓寬鹽鐵論云：

『古者什一而稅，津梁以時入，而無禁。黎民咸被南畝，而不失其務，故三年耕，而餘一年之蓄；九年耕，而有三年之蓄。今者……草萊不闢，田疇不治，雖擅山海之財，通百味之利，猶不能贍也。是以……尚力務本。趣時而衣食足，雖遇凶年，而人不病也。故衣食者民之本，稼穡者民之務也。二者修，則國富而民安也。詩云：百室盈止，婦子寧止也。』（力耕篇）

梁劉勰新論云：

「衣食者民之本也，民者國之本也。……衣食足知榮辱，倉廩實知禮義。……有九年之儲，可以備非常之災厄也。……穀之所以不積者在於游食者多，而農人少，故敕」（貴農篇）

北周蘇綽疏云：

「衣食所以足者，由於地利盡；地利所以盡者，由於勸課有方。主此教者，在乎牧令守長而已。戒敕部人，少長悉力，男女併功，若探湯救火，寇盜之將至。然後可使農夫不失其業，蠶績得就其功。若游手怠惰，則正長牒名，守令隨事加罰，罪一勸百。夫春耕、夏種、秋收三時者，農之要月，失其一時，穀不可得食。若此三時令人廢農，是絕人之命，驅以就死。然單劣之戶，無牛之家，勸令有無相通，俾得兼濟。農隙及陰雨之暇，又教人種桑、植果、藝蔬菜、畜雞豚，以備生生之資，供養老之具。」（北史蘇綽傳）

此皆中古以前，重農理論之著者。明清以來，益臻完密，且及於更具體之農業生產問題。如：

陸曾禹云：

「人非稼穡則勿生，聖賢獨於耕耨之間，諄諄告戒，而於法亦無不備。讀月令、管子文，立法未

啓不齊，而何以時見飢寒之象？要知雖有絕妙之良規，究不若愛民之司牧。使其不見於措施，終無實際，何益？惟愼選循良，重農積粟。處處無棄居之游惰，村村盡敦本之農夫，何患太平之不奏也？』（康濟錄引）

華輝疏云：

『國用何出？出於民；民財何出？出於地；地利何出？出於物。故董勸農桑，講求物產，為古聖王生財之道，卽今日養民致富之源。民力不足須官為補助者，曰廣種植。種植之大利在南方者二：曰桑，曰茶，黃河以南三省，近水者宜桑，近山者宜茶，苟能有官籌款，購買茶秧茶子，散給民間，並講求養蠶、製茶之方，不數年而風行各省矣。在北方者二：曰葡萄，曰棉花。黃河以北三省，天寒地燥，惟此為宜，葡萄可釀酒，棉花可紡線織布，苟能博求良法，勸導民間，則餘利豐盈，何有偏災？無凍餒矣！』（續皇清文獻通考）

此歷代重農防災之思想發展之大略。雖囿於一方，見有偏出，而論述之旨，在在以去末技戒浮惰，立本崇實為尚，中國重農理論之精華，無出於是。

第二項　倉儲說

禮記王制曰：「國無九年之蓄，曰不足；無六年之蓄，曰急；無三年之蓄，曰國非其國也。三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食，以三十年之通，雖有凶旱水溢，民無菜色。」此蓋往代經濟思想之根本。管子云：「彼野悉辟，而民無積者，國地小，而食地淺也。」（八觀篇）兩漢以來，論積蓄備荒者炎炎入耳。如：

賈誼上漢文帝積貯疏云：

「管子曰倉廩實而知禮節，民不足而可治者，自古及今，未之嘗聞。……夫積貯者，天下之大命也。苟粟多而財有餘，何爲而不成？」（漢書食貨志）

北魏李彪表云：

「臣聞國本黎元，人資粒食。是以昔之哲王，莫不勤勸稼穡，盈著倉廩。故堯、湯水旱，人無菜色者，蓋由備之有漸，積之有素。……記云：國無三年之儲，謂國非其國。……頃年山東飢，去歲京師儉，內外人庶，出入就豐。既廢營產，疲而乃達，又與國體，實有虛損。若先多積穀，安而給之；豈有驅督老

弱，餬口千里之外。以今況古，誠可懼也！臣以爲宜析州郡常調九分之二，京都度支，歲用之餘，各立官司。年豐糴積於倉，時儉則加私之二，糶之於人。如此民必力田，以買官絹，又務貯財，以取官粟。年登則常積，歲凶則直給，……數年之中，則穀積而人足，雖災不爲害矣！』（魏書李彪傳）

唐陸贄疏云：

『仁君在上，則海內無餓莩之人。蓋以慮得其宜，制得其道，致人於歉之之外，設備於災沴之前耳。魏用平糴之法；漢置常平之倉；隋氏立制，始創社倉。終於開皇，人不飢饉。除賑給百姓外，一切不得貸便支用。每遇災荒，即以賑給。小歉則隨事借貸，大飢則錄事分頒。富不至侈，貧不至飢；農不至傷，糴不至貴。一舉而數美具，可不務乎？』（陸宣公集）

宋余靖疏云：

『天下無常豐之歲，倘有緩急，不可無備。』（康濟錄引）

張方平上倉廩論云：

『凡今之俗，苟且因循，有位者無心，有心者無位。在上可行者，務暇逸而從苟且；在下樂行者，

或牽東西不得專以故民間利不克時興，害不克時去。彼義租社倉，齊、隋、唐氏嘗爲之。果令天下之縣，各於逐鄉築爲倉廩，中戶以上爲之等級，課入穀粟，縣掌其籍，鄉吏守之。遇歲之飢，發以賑給。協於大易裒多益寡之義；符於周官黨相救州相賙之法。誠爲國之大事也。」（同前）

趙汝愚疏云：

「州縣水旱，賑濟賑糶，往往惠及城郭，不及鄉村。鄉村之人最苦，幸而得錢，奔走告糴，則已居後。於是老幼愁歎，有就荒避熟，輕去鄉里之意。其間強而有力者，奪攘剽掠，無所不至，以陷於非辜。城郭之民，率不致此。故臣謂：城郭之患輕而易見；鄉村之害重而難知。臣愚，欲望聖慈采隋、唐社倉之制：明詔有司，逐鄉置廒，歲差上戶兩名以充社司，主其出納，不如法者記之。幸連年豐稔，在在得有儲蓄，則鄉里晏然。雖遇歉歲，姦宄之心，無自生矣。」（同前）

金紇石烈良弼云：

「崇尚節儉，而又惟農是務，故蓄積多，而無飢饉之患也。」（金史紇石烈良弼傳）

明汪文義旱災疏云：

『能積於不涸之倉，藏於不竭之府者，可禦水旱之來。當患而為之備，既災而為之捍者，可免流離之苦。』（明史汪文義傳）

鍾化民云：

『今遭災荒，輒抑給於內帑，此一時權宜之計，豈百年經久之規哉？惟以本鄉所出，積於本鄉；以百姓所餘，散於百姓。則村村有儲，緩急有賴，周濟無窮矣。且令各府、州、縣掌印官，每堡各立義倉一所。不必新創房屋，即庵、堂、寺、觀，就便設立。擇好義誠實之人，共相主之。此乃積於粒米狼戾之時，比之勸借於田園荒蕪之後，難易殊矣！』（康濟錄引）

清楊景仁云：

『備豫不虞，蓄之大者，歲逢災祲，鳩形鵠面，待哺嗷嗷。欲有以濟之於臨時，必先有以儲之於平日。』（籌濟篇）

此歷代論倉儲積蓄之救荒思想發展之大略，或抉明其必要，或洞悉其弊害，語語踏實，可謂今日農業倉庫理論之先河也。

第二節　改良自然條件之防災說

改良自然條件之防災理論內容，統括水利與林墾二方面，分別述之如后：

第一項　水利說

我國歷代災害之最多最甚者，首推水旱。水旱之致災，雖亦由於自然條件使然，而人工不與以改良克服，卽水利之廢弛，厥爲基本原因。前代明達之士，無不有見及此，故持興水利以防災之說者，累朝聞之。誠以爲水利興，則水旱可去，此興農富國之本計，備荒之先策也。

管子云：

「溝瀆遂於隘，障水安其藏。」（立政篇）

又云：

「導水潦，利陂溝，決潘渚，潰泥滯，通鬱閉，愼津梁。」（五輔篇）

荀子亦云：

「修堤梁，通溝澮，行水潦，安水藏，以時決塞。歲雖凶敗水旱，使民有所耕耘，司空之事也。」（王制篇）

此言水利之早者也。其後議者固多，而乏系統之思想，至宋則水利之說大備，宋神宗熙寧四年，郟亶上水利書云：

「震澤環湖之地，有二百餘里可以爲田，而地皆卑下，猶在江水之下，與江湖相連。水面平闊，足以容受震澤下流，使水勢散漫，而三江不能疾趨於海。其沿海之地，亦有數百里可以爲田，而地皆高仰，反在江水之上，與江湖相遠。民既不能取水以灌溉，而地勢又多西流，不得蓄聚春夏之雨澤，以浸潤其地。是以環湖之地，常有水患，而沿海之地，常有旱災。古人因其地勢之高下而爲田，其環湖卑下之地，則於江之南北爲縱浦以通江。又於浦之東西，爲橫塘以分其勢而棋布之，有圩田之象焉。塘闊者三十餘丈，狹者不下二十餘丈，深者二三丈，淺者不下一丈。古人所以使塘浦闊深若此者，蓋欲取土以爲堤岸，堤岸高厚，足以禦湍悍之流耳。故古者隄岸高者須及二丈，低亦不下一丈。借令大水之年，江湖之水高於民田五七尺，而隄岸尚出於塘浦之外三五尺至一丈，雖大水

不能入民田也。民田既不容水，則塘浦之水自高於江，而江之水亦高於海，不須決泄而水自湍流矣。故三江常濬，而水田常熟。其堈阜之地，亦因江水稍高，得以畎引而灌溉，此古人濬三江治低田之法也。所有沿海高仰之地，近於江者既以江流稍高，可以畎引；近於海者，又有早晚兩潮可以灌溉。故亦於沿海之地及江之南北，或五里七里而爲一縱浦，又七里十里而爲一橫塘，港之闊狹與低田同，而其深往往過之。古人所以爲塘浦闊深必若此者，蓋欲畎引江海之水，周流於堈阜之地，雖大旱之歲，亦可車戽以溉田；而大水之歲，積水或從此而流泄耳。至於地勢西流之處，又設堈門、斗門以瀦蓄之，是雖旱歲，堈阜之地，皆可耕以爲田，此古人治高田蓄雨澤之法也。……洎乎年祀縣遠，古法墮壞，……故隄防盡壞，而低田漫然復在江水之下也。田既容水，故水與江平，江與海平。今二江已塞，而一江又淺，恐十數年松江愈塞，震澤之患不止於蘇州而已。此低田不治之由也。其高田之廢，由民不相率以治港浦，地勢既高，沿海者海潮不應；沿江者又因水田隄防墮壞，水得瀦聚田間，而江水漸低，故高田復在江水之上。至於西流之處，又因人戶利於行舟之使，壞其堈門而不能蓄水。夫既不濬浦港以畎引江海之水，又不復堈門以蓄聚春夏之雨澤，此高田不治之由也。

自來議者，只知決水，不知治田。治田者本也，本當在先；決水者末也，末當在後。嘉祐中，兩浙運使王純臣建議，謂：蘇州民間，一概白水，深處不過三尺以上，當復修作田位，使位位相接以禦風濤，則自無水患。若不修作塍岸，縱使決盡河水，亦無所濟。此說最爲切當。乞循古人之遺跡治田，罷去其某家涇、某家浜之類，五里七里而爲一縱浦，七里十里而爲一橫塘。因塘、浦之土以爲隄岸，使塘浦闊深，而隄岸高厚。塘浦闊深則水流通，而不能爲田之害；隄岸高厚，則田自固而水可必趨於江。臣所擘畫，治蘇州田至易曉也。水田則做岸防水以固田；高田則濬塘引水以灌田。今當不問高低，不內大小，但係古人遺跡而非私浜者，一切併合公私之力，更休迭役，旋次修治。其低田則高作隄岸以防水；其高田則深濬港浦以灌田。其堈身西流之處，又設斗門或堈門或堰閘以瀦水。如此則高低皆治，水旱無憂矣。」（常熟志）

斯實前代水利建設之第一次重要意見也。政和六年，趙霖對於平江三十六浦水利之議，辭長而論闢，亦極重要。」（同見常熟志）

明嘉靖時，周非疏曰：

「中土之民困於河患，實不聊生。至於運河以東，山東濟南、東昌、兗州三府地方，雖有汶、沂、洸、泗等河，然與民間田地，支節脈絡不相貫通。每年泰山、徂徠諸山水發，漫爲巨浸，決城郭，漂廬舍，亦與河南河患相同。或不幸值旱暵，又自來並無修繕陂、塘、渠、堰，蓄水以待雨澤，遂至齊、魯閒一望赤地，蝗蝻四起，草穀俱盡。此皆溝渠不修之故也。善救時者，在乎得其大綱；善復古者，不必拘於陳迹。所謂修溝渠者，非謂一一如古，亦惟各因水勢地勢之相因，隨其縱橫曲直，但令自高而下，自少而大，自近而遠，盈科而進，委之於海而已。」（康濟錄引）

隆慶間，徐明貞對於西北水利亦云：

「神京擁據上游，兵食宜取之畿甸。今皆仰給東南，豈西北古稱富強地，不足以實廩而練卒乎？夫賦稅所出，括民脂膏，而軍船夫役之費，常以數石致一石，東南之力竭矣！又河流多變，運道多梗，竊有隱憂。聞陝西、河南故渠廢堰，在在有之。山東諸泉，引之率可成田；而畿輔諸郡，或支河所經，或澗泉自出，皆足以資灌溉。北人未習水利，惟苦水害，不知水害未除，正由水利未興也。蓋水聚之則爲害，散之則爲利。今順天、正定、河間諸郡，桑麻之區，半爲沮洳，由上流十五河之水，惟洩於猫

兒一灣，欲其不泛濫與壅塞，勢不能也。今誠於上流疏渠濬溝，引之灌田，以殺水勢；下流多開支河，以洩橫流；其淀之最下者，留以瀦水；稍高者皆如南人築圩之制。則水利興，水患亦除矣。」（張清恪切問齋文鈔）

又云：

『西北之地，旱則赤地千里，潦則洪流萬頃。惟雨暘時若，庶樂歲無飢，此可常恃哉！惟水利興而後旱潦有備。利一。中人治生，必有常稔之田，以國家之全盛，獨待哺於東南，豈計之得哉！水利興則餘糧棲畝，皆倉庾之積。利二。東南轉輸，其費數倍，若西北有一石之入，則東南省數石之輸。久則蠲租之詔可下，東南民力庶幾稍甦。利三。西北無溝洫，故河水橫流，而民居多沒。修復水利，則可分河流，殺水患。利四。西北地平曠，游騎得以長驅，若溝澮盡舉，則田野皆金湯。利五。游民輕去鄉土，易於為亂，水利興，則業農者依田里，而游民有所歸。利六。招南人以耕西北之田，則民均而田亦均。利七。東南多漏役之民，西北罹重徭之苦，以南賦繁而役減，北賦省而役重也。使田墾而民聚，則賦增而北徭可減。利八。沿途諸鎮有積儲，轉輸不煩。利九。天下浮戶依富家為佃客者何限，募之為農，而

簡之爲兵屯政無不舉矣。利十。塞上之卒，土著甚少，屯政舉則兵自足，可以省遠募之費，甦班戍之勞，停攝勾之苦。利十一。宗祿浩繁，勢將難繼，今自中尉以下，量祿授田，使自食其土，爲長子孫計，則宗祿可減。利十二。修復水利，則倣古井田可限民名田，而自昔養民之政，漸可舉行。利十三。民與地均，可倣古比閭族黨之制，而教化漸興，風俗自美。利十四。』（同前）

此不特興水利可以防災，且兼可以裕國，可以均民。宋濂云：

『夫潤下，水之性也，而欲爲之防，以殺其怒，遏其衝，不亦甚難矣哉！惟能因其勢而導之，可蓄則儲水以備旱暵之災；可洩則瀉水以防水潦之溢，則水患息，而於是蓋有無窮之利焉。』（明史河渠志）

清李光地云：

『北土地宜，大約病潦十之二，而苦旱十之八。苦旱遂至於不可支，不能如南人補救者，非獨防農自安，蓋根在於水利不修，束手無措故也。今歲春夏微旱，屢行通飭。凡州縣各因其山川高下之宜，如近山者導泉通溝，近河者引流釃渠，若無山無河平衍之處，則勸民鑿井，亦可稍資灌溉。若

一縣開一萬井，則可溉十萬畝。約計畝獲米一石，十縣之人，已當今關之倉儲矣。一溝之水又可當百井，一渠之水又可當十溝。以此推之，水利之興，與積穀備荒，其利不止倍蓰什伯也。用地利以濟天時之窮；用人力以補天地之缺。』（張清恪切問齋文鈔）

陸隴其亦云：

『欲民之富，在於墾田；欲田之墾，在興水利。北方土性燥烈，灌溉易涸；雖與南方不同，然使川澤流通，隨便灌溉，猶愈於聽其焦枯也。古人溝洫之制，至精至密，今置而不問。一遇旱潦，束手無策，何怪乎民生之日蹙也？但古人溝洫，隨時修理，故不覺煩費。今以久湮久塞之河道，一旦欲疏其壅而防其潰，工費浩繁，勢難猝辦。若不量時勢，不計贏絀，驟然興舉，其爲擾害必甚水旱。竊思歷年以來，朝廷憫恤災荒州縣，議蠲議賑，所費錢糧不可勝數。與其蠲賑於既荒之後，何如講求水利於未荒之前。蠲賑之惠在一時，水利之澤在萬世。』（同前）

又劉獻廷云：

『北方爲二帝三王之舊都，二千餘年，未聞仰給，致於東南，則溝洫通，而水利修也。自五胡雲

擾以迄金元千有餘年，人皆草草偸生，不暇遠慮。相習成風，不知水利爲何事。故西北非無水也，有水而不能用也。不爲民利乃爲民害，旱則赤地千里；潦則漂沒民居，無地可瀦，而無道可行。人固無如水何，水亦無如人何矣！……有聖人出而經理天下，必自西北水利始，水利興而後足食教化可施也。(廣陽雜記)

馮道立作淮揚治水論，亦云：

「善治水者，逐無用之水，循序歸壑，留有用之水，灌溉田畝，以濟舟楫。則水不但無害於民，且有益於民，在乎人之利導耳。」(履園叢話)

錢泳亦曰：

「王政所重，莫先民食。而食出於農，農資於水，水得其用，可以挽凶而爲豐，化瘠而爲沃，利莫大焉。水不得其用，可以反豐而致凶，化沃而爲瘠，害莫甚焉。」(同前)

前代倡水利以防災備荒者，其議論之精警處，已盡於此矣！

第二項　林墾說

森林之多寡，對於水量之調節，關係至爲重大。林木之樹幹樹葉，有增發水分增多雨量之功能林地之敗枝落葉，久經腐敗，能涵養水分，久晴亦不虞水源之斷絕。樹木之生根，盤繞土中，能停蓄多量雨水，降雨時卽可減少流量。是以山地造林，足以阻水流之直沖。縱令暴雨下降，山水流勢仍緩，不至氾濫爲害；久晴山水又得廣積，灌注於河流，而不至有涸竭之虞。故森林與水利，關係至爲密切，而其直接影響於水旱災害之發生尤爲重大。蓋一國林業，能臻發達，可以防患未然，泯除災害。福祿氏(Fernow)有言：「無木之荒，不啻無粟。」（見福祿氏森林學）良有以也。我國歷代林政不修，水旱天災之頻仍，實亦不無相當關係。

雖然近世學者，亦有否認森林足以預防水旱者。如美國密西西比河水利委員會會長湯生(Tomson)大佐於一九一三年在美國國家洩水會議發表之言論，卽謂：造林匪特不能防水旱之災，且反有害，至少亦不能謂造林之法，可以治河。此說曾由某水利工程家節譯而出，並爲斷言曰：「積經驗之所得，近數十年來已鮮有述森林之可防水旱者矣。」吾人既非森林學專家，亦非水利專家，對此問題，殊不敢妄論是非。但據一般學者之研究，均認森林有調節自然雨量之功能，故森林之砍

代，確爲水旱災害發生之一重要原因。如據美國另一學者羅德美爾克（Lowdermilk）之研究，「苟無森林，則雨及地面表土之孔隙，爲泥漿所閉塞，雨水滲透地心者少，而表土隨之流失，久則石骨裸露，雨水聚爲山洪，其所挾之沙石多，而沖刷之力大。及至河流主幹，水勢和緩，沙石下沉，河身日漸高仰，河面亦致寬闊。而河身容量減少，河水不能暢流，而釀成下游之水災。」此實非空洞之議論，中外古今無數事實，皆可爲其佐證。我國前代留心水利救荒者，雖未必洞明此理，然其對於造林之重要性，似亦不無相當之瞭解。管子云：「十年之計在於樹木，爲國者當謹山澤之守。」斯亦可謂注重林業思想之最初表現。後之人對於森林與水利之直接關係，則頗有更進一步之認識，此從下舉事實中，可以斷知：

「五代吳越錢氏築石堤以禦朝汐。隄外又植大木十餘行，謂之『滉柱』。寶元、康定間，議取滉柱，而石隄爲洪濤所激，歲歲摧決。蓋昔人埋柱以折其怒勢，不與水爭力，故江濤不能爲患也。……後講月隄之利，濤害稍稀，然終不若『滉柱』之利爲久也。」（康濟錄引）

「開寶中，詔緣黃河、汴河、清河、御河州縣，準舊制藝桑棗外，別課民樹榆柳，爲河防。」（宋史

太祖本紀）

「堯佐爲兩浙轉運使，錢塘江石隄輒壞，堯佐令下薪實土，乃堅久。徙幷州，汾水暴漲，堯佐築隄，植柳萬本，作柳溪，民賴其利。」（宋史陳堯佐傳）

「築堤守岸之法，正岸六尺通人行，子岸八尺間而無用。宜種植其上，法惟種藍爲最。蓋藍必增土以培根，愈培愈高，種藍三年，岸高尺許，烏山土不宜藍，或種蔴、荳、菜、茹，但禁鋤時勿損其岸可也。若正岸外址，令民蒔葑，或種菱其上，蓋菱與葑，其齒皆可禦浪，使岸不受嚙。況菱實可食，葑苗可薪，又其下皆可藏魚。利之所出，民必惜之，岸不期守而自無虞矣。」（常熟縣水利全書載明耿橘陽議）

可見往昔之人，亦未嘗不知林木之足以防水患也。

至若墾荒之議，歷代倡者正復不少，良以荒地不闢，或荒地增加，皆爲農業生產之大害，此理之易曉者也。管子云：

「夫富國多粟，生於農。……民事農，則田墾；田墾，則粟多；粟多，則國富。」（治國篇）

「辟田疇，利壇宅，修樹藝，勸士民，勉稼穡，修墻屋。此謂厚其生。」（五輔篇）

是則墾荒之重要性，春秋、戰國間人已知之悉矣，後代論者，多不勝舉。如：

宋陳靖勸耕荒田疏云：

「今地之墾者十纔二三，稅之入者又十無五六。……逃亡既衆，則賦稅歲減，而國用不充，斂收科率，無所不行矣。游惰既衆，則地利歲削，而民食不足，寇賊殺傷，無所不至矣。……汗萊極目，膏腴坐廢，加以詢問，頗得其由。皆詔書累下，許民復業，蠲其租調，寬以歲時；然鄉縣之間，擾之尤甚，每一戶歸業，則敕報所由，朝耕尺寸之田，暮入差徭之籍。追胥責問，繼踵而來。雖蒙蠲其常租，實無補於損益。……望備以閒曠之田，廣募游惰之輩，誘之耕墾，未計賦稅，許令別置版圖，便宜從事。……逃民復業，及浮客請佃者，委農官勘驗，以給授田土，收附版籍，……四方流民必雜麕至。」（宋史食貨志）

所謂「地利歲削，而民食不足。」此二語殆已將墾荒之重要性，一語道破矣。前代論者雖多，而其理由亦皆不外乎是。陳氏之言，已足為其代表矣。雖然，彼等提倡墾荒之真正動機，除間有欲因墾土以

立制外，其主要論旨仍在欲求稅人之增多！故陳靖之疏，般般然以「稅之人者十無五六」爲憂。是誠前代統治階級之共通心理也。蓋若耕地縮小，則政府之租賦收入必減，租賦之收入減，則財政困竭。財政果困竭矣，則帝王供享之揮費，朝廷俸祿之支持，又豈可能？然前人之動機雖如是，而其重視墾荒之作用，而力爲倡導，且宣稱欲以此以救民食之不足，此點似亦不可忽視也。

一

九





第三編　歷代救荒政策之實施

第一章　巫術之救荒

歷代各種救荒思想，俱非單純之思想，實皆為行動之指導原則。當此等思想轉付於實施時，遂產生各種與之相應之救荒政策。

我國救荒思想發展之原始形態，乃天命主義之禳弭論，而其在實際政策中，則表現為巫術之救荒。故我國當殷、商時代，已有巫、祝之存在，其地位適與古代埃及、巴比侖之僧侶相等。所謂巫，在當時之人類，殆卽一般公認為能與天神交接者。甲骨文中巫字作「㠭」，據羅振玉殷墟書契考釋第五巫字條稱：『從⺆象巫在神幄中，𠬞象執事於神。』楚語亦記『古者民神不雜，民之精爽不攜貳者，而又能齊肅衷正，其智能上下比義，其聖光遠宣朗，其明能光昭之，其聰能聽徹之，如此則明神降

之，在男曰覡，在女子曰巫。」此種巫在殷代社會中地位甚高，因一般人莫不公認彼能通神，爲人類禳災祈福。故每當久旱不雨之時，卽使巫以舞降神而求雨。卜辭中載：

「貞舞允從雨。」（殷禮徵文）

「乙未卜今[illegible]舞之從雨。」（殷墟書契前編三、二〇）

此卽尋常遇旱時使巫祈雨之記事。此外，又有祭山川以求雨之事，如甲骨文載：

「戊子貞其賓於洹水泉大三牢宜牛。」（中研院二、二〇、五七〇、）

「戊子貞，其賓於洹水泉三牢宜宰。」（同前）

董作賓先生曰：「兩辭見於一版，稱賓於洹泉，必是祭祀山川求雨之典。求雨是卜辭中所常見，……此條當是文丁因洹水絕流，而向洹水源頭祭賓求雨之故事。」（商代龜卜之推測，見安陽發掘報告）其最甚者，則以人爲犧牲，以禱於天，此殆初民社會中常見之禳災習俗。商代人禱之事，自亦常見，而其中湯禱之故事，更爲後世傳述之最盛者。按荀子稱：

「湯旱而禱曰：政不節與？使民疾與？何以不雨致斯極也？宮室崇與？女謁盛與？何以不雨致斯

極也？苞苴行與？讒夫昌與？何以不雨致斯極也？」

竹書紀年載：

「二十四年大旱，王禱於桑林雨。」

說苑記：

「湯時，大旱七年，雒坼川竭，煎沙爛石。於是使人以三足鼎祝山川，教之祝曰：政不節耶？使民疾耶？苞苴行耶？讒夫昌耶？宮室崇耶？女謁盛耶？何不雨之極也？言未旣，天大雨。」

此數種記載，雖僅述湯以六事自責，然據呂氏春秋所記，則較荀子、說苑等書爲詳，而有更重要之內容。按呂覽順民篇云：

「湯克夏而正天下，天大旱，五年不收，湯乃以身禱於桑林曰：余一人有罪，無及萬夫，萬夫有罪，在余一人，無以一人之不敏，使上帝鬼神傷民之命。於是剪其髮，劚其手，以身爲犧牲，用祈福其上帝，民乃大悅，雨乃大至。」

皇甫謐帝王世紀亦云：「

「湯時大旱，殷史曰：卜當以人禱，湯曰：吾請宜自當，遂齊戒、剪髮、斷爪，己爲犧牲，禱於桑林之野，告於上天，已而雨大至。」

淮南子云：

「湯之時，七年旱，以身禱於桑林之際，而四海之雲湊，千里之雨至。」

又李善文選思玄賦注引淮南子亦云：

「湯之時，大旱七年，卜用人祀天。湯曰：我本卜祭爲民，豈乎自當之，乃使人積薪，剪髮及爪，自潔，居柴上，將自焚以祭天，火將燃，即降大雨。」

又尸子云：

「湯之救旱也，乘素車白馬，著布衣，嬰白茅。以身爲牲，禱於桑林之野。當此時也，絃歌鼓舞者禁之。」

此等記載，皆足以說明當時因大旱不解，以人爲犧牲而禱天禳災之原始習慣，實佔惟一支配之地位。此種習慣，不僅存在於我國古代，且存在於世界其他民族之古代歷史中。如希臘神話中之

亞山馬國王(King Athamas)卽因國內大飢荒，而被其國民所殺，以祭於神。其他以人爲犧牲之故事，不知凡幾，此殆巫術救荒之最原始形式。希臘古時以人身或以人身之毛髮供神，皆由於贖罪或罪祭之動機，乃具有呪禱之作用。商湯之事，亦類乎此！

成周之制，同於殷商，其制，舞師掌教皇舞，小祝掌寧風旱，司巫女巫皆職雩祭。按周禮地官舞師教皇舞，帥而舞旱暵之事。春官小祝掌小祭祀，順豐年，逆時雨，寧風旱。司巫掌羣巫之政令，若國大旱，則帥巫而舞雩，女巫掌歲時祓除釁浴，旱暵則舞雩。當時殆以巫禱爲救災之基本方法，其中尤以雩祭爲最盛。按公羊傳曰：「大雩旱祭也。」何休注云：「君親之南郊，以六事謝過，自責曰：政不善歟？民失職歟？宮室崇歟？婦謁盛歟？苞苴行歟？讒夫昌歟？使童男女各八人舞而呼雩，故謂之雩。」春秋時魯僖公以巫尪舞雩，不得雨，雖怒欲焚之，（見左傳）然巫禱之法，並不因此而衰。漢舊儀，孟夏龍見而雩，設壇於城東南，壇上舞雩。按杜佑通典：「漢承秦滅學正旱以太常禱天地廟。」後漢制略異，據後漢書禮儀志云「自立春至立夏盡立秋，郡國上雨澤若少，府郡縣各掃除社稷，其旱也，公卿官長以次行雩禮求雨。」此其救旱之術也。若遇水災，據漢舊儀云「成帝二年六月，始命諸官止雨，朱繩反

禜社，鳴鼓攻之，是後水旱常不和，于寶曰：朱絲縈社，社太陰也，朱火色也，絲維屬天子，伐鼓於社，責羣陰也。……此聖人厭勝之法也。」是後，凡有水、旱、蝗、螟等諸般災害，悉訴諸巫覡之術，史籍記之不絕，如：

「永初七年，五月，庚子，京師大雩。」（後漢書安帝紀）

「陽嘉元年春二月，京師旱，庚申，勅郡國二千石各禱名山嶽瀆，遣大夫謁者詣嵩高首陽山，并祠河洛，請雨。甲戌，遣侍中王輔等持節分詣岱山東海滎陽河洛盡心祈焉。」（全書順帝紀）

「公沙穆遷宏農令，縣界有螟蟲食稼，百姓惶懼，穆設壇謝曰：百姓有過罪，穆之由，請以身禱，於是暴雨不終日，既霽，螟蟲自銷，百姓稱曰神明。（後漢書公沙穆傳）

其尤甚者，如：

「戴封遷西華令，時汝潁有蝗災，……督郵行縣，蝗忽大至。……其年大旱，封禱請無獲，乃積薪坐其上，以自焚，火起，而大雨暴至，於是遠近嘆服。」（後漢書戴封傳）

此直與湯禱相同之事實也。

自漢以後，歷朝巫禳之事，遇災必見。茲略示數例如下：

『孟夏後旱，則祈雨行七事。七日祈嶽鎮海瀆，及諸山川能興雲雨者；又七日祈社稷及古來百辟卿士有益於人者；又七日乃祈宗廟及古帝王有神祠者；又七日乃修雩祈神州；又七日仍不雨，復從嶽瀆以下祈禮如初。秋分以後，不雩，但禱而已，皆用酒脯。初請後二旬不雨者，即徙市禁屠。』（鄭樵通志引）

（註）當時所謂七事：一、理冤獄及失職者，二、賑鰥寡孤獨，三、省徭役，四、舉進賢良，五、黜退貪邪，六、命會男女恤怨曠，七、徹膳羞弛樂。

『唐玄宗嘗幸東都，天大旱且暑。時聖善寺有竺乾僧無威號三藏，善召龍致雨之術。』（明皇十七事）

『至道二年三月，丙寅，京師旱。遣中使禱雨。戊辰，命宰臣祀郊廟社稷禱雨。』（宋史太宗本紀）

『關中大旱飢，民相食。拜張養浩為陝西行台中丞，既聞命，登車就道，經華山，禱雨於嶽祠，泣

拜不能起。天忽陰翳，一雨二日。及到官，復禱於社壇，大雨如注，水三尺乃止，禾黍自生。」（元史張養浩傳）

「洪武三年，夏，久不雨。上憂之，擇日躬自祈禱，至日四鼓，素服草履，徒步詣壇，設藁席露坐。晝曝於日，夜臥於地，衣不解帶，皇太子捧榼進農家食，雜麻、麥、菽、粟。凡三日。既雨，四郊沾足。」（通鑑綱目三編）

歷代此類個別事例，實多至不可勝紀。若就其全般制度言，則大致皆相同；其間又常因外來方法之輸入，而改變其技術之佈置。如晉代，旱則祈雨大雩，有舞僮八佾，計六十四人，皆玄服持羽翳而歌雲漢之詩。唐代祈雨時，一方則審理冤獄，賑恤貧乏，掩骼埋胔，他方如岳、鎮、河、瀆及諸山川能興雲致雨者，皆於北郊遙祭。宋代有所謂蜥蜴祈雨法，其法捕蜥蜴數十納甕中，漬之以雜木葉，擇童男十二歲以下，十歲以上者二十八人，分兩番，衣青衣，以青飾面及手足，人持柳枝沾水洒散，晝夜環繞，誦咒曰：「蜥蜴蜥蜴，興雲吐霧！令雨滂沱，放汝歸去。」元代雖無雩禮，而皇帝御以不雨自責，一方則審決重囚，一方則遣使分祀五岳、四瀆、名山、大川及京城市觀。明代求雨時，則命文武舞士並舞，合歌雲

門曲蓋取自詩經雲漢詩詞，且鼓樂吹奏，命舞童數百人，靑衣執羽，且歌且舞。（據通典及續通典）然其方法之基調亦皆一致。至於清代制度，悉仍舊章，凡遇水旱，或皇帝親詣祈禱，或遣官將事。據清朝文獻通攷云：

「我朝凡遇水旱，或親詣祈禱，或遣官將事。皆本誠意以相感格，不事虛文。初立神祇壇，以禱水旱，雩祀既舉，禮儀修備。間或遣禱山川，悉準古典。」

又云：

「本朝定制，歲遇水旱，則遣官祈禱天神、地神、太歲、社稷。至於親詣圜丘，卽大雩之義。初立天神壇於先農壇之南，以祀雲師、雨師、風伯、雷師，立地祇壇於天神壇之西，以祀五嶽、五鎭、四陵山，（今爲五陵山）四海、四瀆、京畿名山大川，天下名山大川。」

彼時常雩之禮，當農事吃緊之時，多由皇帝親詣。據正續清朝文獻通攷所載，則自乾隆八年至嘉慶二十五年，歷次常雩之禮，皇上親詣之次數如下：

乾隆九年四月乙卯，

十年四月乙卯，
十一年四月丙子，
十二年四月乙丑，
十四年四月丙子，
十五年四月庚辰，
十七年四月戊戌，
十八年四月辛卯，
十九年四月乙酉，
二十年四月己酉，
二十一年四月辛丑，
二十三年四月辛酉，
二十四年四月丁巳，

二十五年四月辛巳，
二十六年四月丙子，
二十八年四月辛卯，
二十九年四月戊子，
三十年四月癸卯，
三十二年四月庚子，
三十三年四月庚寅，
三十四年四月己卯，
三十五年四月癸丑，
三十七年四月辛未，
三十八年四月甲午，
三十九年四月丙戌，

四十年四月甲申，
四十三年四月丁酉，
四十四年四月辛酉，
四十六年四月乙酉，
四十七年四月壬申，
四十八年四月丁卯，
五十年四月丙戌，
五十二年四月戊午，
五十三年四月癸丑，
五十七年四月乙卯，
五十九年四月丙寅，
嘉慶二年二月壬辰，

又五月甲辰，

十八年四月甲寅，

十九年四月辛巳，

二十三年四月庚辰，

二十四年四月己丑，

卽此已足以見巫術在清代救荒方法中所佔之地位矣。此種巫覡之術，直至現代，其惑人之力量，猶復不少。如民國十四年七月間，「湘省亢旱成災，省當局迎陶、李兩眞人神像入城，供之玉泉山。不雨，則又向藥材行借虎頭骨數個，以長索繫之，沈入城外各深潭之中，冀蟄龍見之相鬬，必能興雲布雨。又無效，則迎周公眞人及所謂乞龍將軍者，並供之於玉泉山廟。仍無影響，則又就省公署內，設壇祈雨。其法悉按照前清紀文達公愼齋祈雨印本。」（見民國十四年七月二十二日上海申報）二十三年七月間，又復半月未雨，報載：

「長沙酷熱，十二夜，十三午，室內溫度達百度。除濱湖外，全省遭旱。省府曹代主席定十四晨

赴城隍廟祀神祭雨，並禁屠宰三天。」（申報七月十四日長沙專電）

而在上海方面，且有「設雨壇，擡供九天雷祖，及九江、八洞、五湖、四海行雨龍位，由道士百零八人，啓建無上黃籙禳災禱雨大醮及誦九天雷祖玉樞寶經，太郎歌等，總計七晝夜。」（見同年申報七月本埠新聞）總計民國二十三年夏久旱不雨，有班禪拉嘛嗶經祈雨；有張天師設壇祈雨；有理教會設壇祈雨；有天主教在上海若瑟堂祈雨；有浦東二千餘人向龍王跪拜祈雨；有省政府主席往南嶽祈雨；有縣政府縣長佈告斷屠祈雨，此乃就政府或公共法團所舉辦者言。至若每次災荒時期各地民衆迎神賽會以祈雨者，尚不知凡幾。略舉一二例如下：

「江蘇江北一帶……各縣愚農迷信極深，當飛蝗飛落時，多焚香祝拜，冀其飛去。」（二十年六月六日上海時事新報）

「江蘇海州城北莊發現蝗蝻，……現已吃盡秋禾，災象甚重，鄉民抬土神遊行示威。」（二十三年八月九日上海新聞報）

「穎州西北各鄉農民，相聚千餘人，身穿白衣，足着草鞋，手執草旗竹枝，或肩扛柴棹，上擬田

士數塊，插以線香蠟燭，供奉龍王神位。最後則抬鼓山白觀音，或臨水陳太后，北門梅柳奶，西門張眞君各神像，隨以鑼鼓，沿途大擂！幷跟法師數人，頭包法額，身穿法衣，腰圍法裙，左手持角，右手執劍。一路踽步緩行，至台江兩岸之龍潭角，設壇作法，由法師書符念咒，農民則執香匍伏江干，狀極虔誠，每天均由早晨祈至傍晚，方畢。」（二十三年七月八日上海申報）

年來此等巫覡之習俗，不斷扮演，與科學專家之救災工作，同時並行，亦現代救荒史實中之奇觀也。

第二章　歷代消極之救荒政策

第一節　臨災治標政策

歷代救荒捨巫術之外，其他實際之政策，種類亦至繁夥。據清汪志伊所云：「有預備於未荒之前者；有急救於猝荒之際者；有廣救於大荒之時者；有力行於偏荒之地者；有補救於已荒之後者，」（見荒政輯要）大都依歷朝救荒之議而生。故其主要之區分，亦不外消極與積極二者而已，而消極政策之中，亦復有臨災治標與災後補救二大類，本節所述卽其前者。

歷代臨災治標之常行政策，大約可分爲四項：一曰賑濟，二曰調粟，三曰養卹，四曰除害。其實施之方法，雖代有不同，而其效果則大略相似，茲分論之：

第一項　賑濟

賑濟之事，自成周以來，已有定則，累代相傳，遞嬗弗衰。惟其內容逐漸複雜，分析甚難，玆就其種類與步驟，擇其著者，分述如次：

第一款　賑濟之種類

（一）賑穀——此爲臨災急賑中最流行之一形式，且其起源亦甚早。相傳『齊景公之時，霖雨十有七日，公飲酒日夜相繼，晏子請發粟於民，三請不見許，遂分家粟於氓，徒行見公曰：懷寶鄉有數十，飢氓里有數家，百姓老弱，凍寒不得短褐，飢餓不得糟糠，里窮而無告，無樂有君矣！……再拜請身而去。公追及之，曰：……請奉齊國之粟米，……委之百姓。……晏子乃返，命禀巡氓，家有布縷之本而乏食者，使有終月之委；絕本之家，使有期年之食。……三日吏告畢，上貧氓萬七千家，用粟九十七萬鐘。』（晏子春秋）此殆賑米政策最初見於載籍者。漢代以後奉行無間，史稱：

『文帝後六年，夏，大旱蝗，……發倉庾，以賑民。』（漢書文帝本紀）

『武帝四年，汲黯爲謁者，……過河南，河南貧民傷水旱萬餘家，或父子相食，以便宜持節，發河南倉粟，以賑貧民。』（史記汲黯傳）

「光武帝建武六年，詔曰：往歲水旱，……百姓無以自贍，命郡國有穀者給稟。」（後漢書光武帝紀）

「默爲東郡太守，值歲荒人飢，默輒開倉賑給。」（晉書鄭默傳）

「開元十五年八月，……河北州縣水災尤甚，……令所司量支東都租米二十萬石賑給。」（康濟錄記唐元宗時事）

「乾興元年春二月詔，蘇、湖、秀州民飢，貸以廩粟。」（宋史眞宗本紀）

「建炎三年，出米十萬斛，卽杭、秀、常、湖州，平江府，損直以糶濟東北流寓之人。」（宋史高宗本紀）

「大觀三年，江、淮、荆、浙、福建旱，……發粟賑之。」（宋史徽宗本紀）

「中統二年，甘州飢，給銀以賑之。沙、肅二州乏食，給米鈔賑之。至元五年，益都路飢，以米三十一萬八千石賑之。六年，大名等路飢，賑米十萬石。東平路飢，賑米四萬一千三百餘石。東昌路飢，賑米二萬七千五百九十石。濟南飢，以米十二萬八千九百石賑之。高唐、固安二州飢，以米二萬六百

石賑之。十年，諸路蝗蝻災五分，霖雨害稼九分，賑米凡五十四萬五千五百九十石。」（元史世祖本紀）

「洪武二十七年，定災傷去處散糧則例，大口六斗，小口三斗，五歲以下不與。」（續文獻通考記明太祖時事）

「永樂九年，戶部言：賑北京臨城縣飢民三百餘戶，給糧三千七百石有奇。」（康濟錄引明成祖時事）

「永樂十四年，北京、河南、山東飢，發粟一百三十八萬賑之。」（通鑑綱目三編記明成祖時事）

「順治八年，覆准山左，江浙水災，以倉穀賑窮民。」（籌濟篇）

「順治二十八年，撥戶部銀三十萬兩，賑濟直隸。」（同前）

「嘉慶五年，浙省被水，金華等縣成災十分者極貧給賑四月；次貧與九分災極貧者，給賑三月；九分災次貧與八分七分災極貧者，給賑兩月；七分災次貧與六分災極貧者，給賑一月。每大口

給米一斗五升，小口減半。」（仝前）

「蘇湖區給……振糧，成年人每人給振粉一斤至三十五斤，……各省分配振麥振粉數量各不同。如南京……無論老幼，每日一律給饅首二枚，合粉半斤；皖北則每人給麥粉自八斤至七十斤；河南則成年人二十斤，幼童十斤。」（二十年國民政府救濟水災委員會報告）

其中唯有隋代爲獨異，據云：

「隋開皇間旱飢，文帝不開倉賑濟，聽民流移就食，末歲計所積可供五十年，倉廩雖豐，民心勿固。」（明成祖永樂九年語，唐太宗謂王珪語亦同）

是誠歷代賑穀施行之例外也。

（二）賑銀——以穀賑民，有時不便於流通，遂有賑銀之法，斯亦臨災急賑之一種，各朝施行之情形，約如下：

「永建三年，春正月丙子，京師地震，漢陽地陷裂。甲午，詔實覈傷害者，賜年七歲以上錢人二千。」（後漢書順帝本紀）

「延昌二年，夏四月庚子，以絹十五萬匹，賑恤河南郡飢民。」（魏書世宗紀）

「天聖七年詔曰：河北大水，壞澶州浮橋，其被災之民見存三口者，給錢二千，不及者半之。」（荒政考略）

「元祐八年十二月丁巳，出錢粟十萬，振流民。」（宋史哲宗本紀）

「紹興三十一年春正月丙申，大雨雪，給三衙衞士行在貧民錢及薪炭，命常平振給輔郡細民。」（仝書高宗本紀）

「淳熙九年七月辛巳，出南庫錢三十萬緡，付浙東提舉朱熹，以備振糶。」（宋史孝宗本紀）

「嘉定元年九月，出安邊所錢一百萬緡……賑飢民。」（同書寧宗本紀）

「嘉定七年冬十月壬辰，出內帑錢，振臨安府貧民。」（同前）

「中統三年七月以課銀一百五十定，濟甘州貧民。大德七年，以鈔萬定，賑歸德飢民。」（元史食貨志）

「洪武二十五年，令山東災傷去處，每戶給鈔五定。」（續文獻通考）

『嘉靖二十四年，歲祲，詔發內帑銀三萬兩，賑濟飢民。』（仝前）

『皖中、皖南聯合救災委員會所散放之賑款，凡二十六縣，平均每人得款二角七分，成年人所得爲孩童之二倍。……湖南則成年人各給洋一元，幼童五角，山東則每人發給一元以上。……河南則成年人一律各給二元，幼童半之。』（二十年國民政府救濟水災委員會報告）

至於歷朝各時期，亦或有銀穀兼賑者，有另賑絹帛諸物者，然皆不過爲附帶之法，非主要之形式也。

（三）工賑——此種賑濟形式，特盛於現代，其實行之時，擇災情最重之區，開工施賑，此其原則也。而一般遭受水災之後，即以被水災民疏濬河流，鞏固隄防，修堵決口，又爲近日辦理水災工賑之常規。惟攷之前代史籍，則辦理工振之法，亦頗不乏先例，茲略舉如次：

『齊景公之時，飢，晏子請爲民發粟，公不許，當爲路寢之台，晏子令吏重其賃，遠其兆，徐其日，而不趣。三年台成，而民振。故上說乎游，民足乎食。』（晏子春秋）

斯殆爲工賑之濫觴。其後各朝亦多採行此法，而工賑之規模益備，累代史籍所載者，如：

『盧坦爲宣州刺史，江淮大旱，當塗縣有渚田久廢，坦以爲歲旱，苟貧人得食取傭可易爲功，

於是渚田盡闢，耕傭以活者數千人。」（淵鑑類函記唐代事）

「李頻遷武功令，有六門堰廢百五十年，方歲飢，頻發官廩庸民浚渠，按故道斷水溉田，穀以大稔。懿宗嘉之，賜緋衣銀魚，擢侍御史。」（新唐書李頻傳）

「熙寧二年，十一月，差官提舉諸路常平倉，廣惠倉兼管勾農田水利差役事。」（宋史神宗本紀）

「熙寧六年，九月壬寅，置兩浙和糴倉，立斂散法，發常平錢斛，戊申，詔募飢民修農田水利。」（宋史神宗本紀參食貨志）

「六年，詔自今災傷，用司農常平法賑救不足者，並預具當修農田水利工役募夫數及其直上聞。乃發常平錢斛，募飢民興修，不如法賑救者，委司農劾之。」（文獻通攷記神宗熙寧時事）

「熙寧七年，正月，河陽災傷，開常平倉賑濟，斛斗不足，乞兼發省倉，詔賜常平穀萬石，興修水利，以賑飢民。」（康濟錄記宋神宗時事）

「熙寧八年，夏，吳越大旱，趙清獻公儆民完城四千一百丈，為工三萬八千，計傭與錢粟。」（宋

史食貨志）

「歐陽修知穎州，歲大飢，公免黃河夫役，得全者萬餘家，又給民工食，大修民諸陂，以溉民田，盡賴其利。」（康濟引）

「檢準常平免役令諸興修農田水利，而募被災飢流民充役……其工直糧食，即以常平錢穀給。……令逐州計度，令興修處催募作役。」（朱子大全集奏救荒畫一事件狀）

「弘治時，孫需爲河南副都巡撫，河溢，且嚙汴城。民流離載道，乃役以築堤，而予以傭錢。趨者萬計，堤成，而飢民飽，公私便之。」（開封志記明孝宗時事）

「萬曆間，御史鍾化民救荒，令各府州縣查勘該動工役，如修學、修城、濬河、築堤之類，計工招募，以興工作，每人日給米三升，借急需之工，養枵腹之衆，公私兩利。」（康濟錄引）

「王漢知河南縣，邑大旱，漢貸萬金易粟於淮、徐，浮河而至，既以賑飢，即因以修城垣。」（懷慶府志）

「蔡邇知泰興縣，嘗築江堤一萬六千七百餘丈，借賑飢糧一萬三千三百餘石，人蒙其惠。」

揚州府志）

『乾隆二十五年，直隸有司有應修河道溝渠等工，將上年截留北倉漕米所存十萬石，作爲修浚河渠以工代賑之用。』（籌濟篇）

『嘉慶十五年，以上年直隸通州等處被淹，凡坐落永定河兩岸並切近大道……宛平、良鄉等十餘州縣，有應疏浚牤牛河淤淺及挑挖大道兩旁溝渠等工，動用賑餘銀兩，以工代賑。』（同前）

此皆工賑之制也。

民國以來，地方慈善團體多有行之者，其中尤以華洋義賑會最著成績。二十年江淮大水，國民政府特設救濟水災委員會辦理災區救濟事宜，對於工賑之法，行之甚力。該會於總報告書中，有云：

『吾國歷來辦理振濟事業，多屬私人團體。此次災患遍及東南數省，損失之鉅，流亡之多，萬非私人機關所能集事。政府有鑒於此，是以設立本會，負責辦理救濟災民及災區善後事宜。憶在設立之初，卽經決定將揚子江及淮運兩流域各堤壩修葺改築，兩者並施，所有工役悉用災民

尤，隱寓以工代振之意，俾堤圩堅固。從前每歲潰決之患，可除以而，永農村善後事有宜亦辦法。」（國民政府救濟水災委員會報告書第八章）

又云：

「本會成立之始，辦理救濟事宜，關於治本計劃，注重以工代振。蓋政府藉災民之傭作，以修築堤防，災民賴政府之救濟，以維持生活，事關實惠，款不虛糜，防患恤災，一舉兩得。」（同前書第六章）

該會災區工作組，特設工賑處，於二十年九月間組織成立，當時即聘席德炯爲處長，主持一切。並向各水利機關調聘工程技術人材，釐訂各項施工章則，得美人史篤培（揚子江水道整理委員測量總工程師）及李協（陝西省政府委員兼建設廳長）二水利工程專家贊助工務。該會爲便利管理及實施起見，又於工賑處之下，設各區工賑局，按照各河系範圍之大小，與災情之輕重，分爲十八區：計揚子江七區，淮河三區，漢水二區，裏下河三區，湘沅、伊洛、蘇運各一區。除裏下河之第十五區，因計劃變更，設置三所，分隸於第十六、十七兩區，及湘沅第十區委託湖南水災善後會代辦外；其餘十

六區，均設立工程局。其計劃分佈及變遷情形，有如下表（註一）所示：

區別	河道	省分	界址	長距（公里）	設局地點	
第一區	揚子江	江蘇	南岸鎮江至慈湖河北岸瓜洲至烏江鎮	二三〇	南京	
第二區	揚子江	安徽	南岸采石磯至新溝北岸烏江鎮至大通對岸	二七五	蕪湖	
第三區	揚子江	安徽	南岸新溝至方家洲北岸大通對岸至湖口下十五公里	三四六	安慶	
第四區	揚子江	江西	南岸鶴鄉場至九江對岸北岸復興鎮上十公里至二套口下又轄江下游	二一〇	九江	該區揚子江堤後託華洋義振會代辦
第五區	揚子江	湖北	北岸二套口至大軍山南岸武穴對岸至金口	四二一	漢口	以上均照實測圖計算
第六區	揚子江	湖北	金口至城陵磯	三三一	新堤	
第七區	揚子江	湖北	城陵磯至施茅埠	三七一	城陵磯	
第八區	漢水	湖北	漢口至仙桃鎮	二五五	仙桃鎮	局址後改設漢口
第九區	漢水	湖北	仙桃鎮至岳口	二八七	岳口	
第十區	湘·撫	湖南	蘆林潭至湘陰營總至畬泛湖益陽至萬子湖	一二三 二五三	長沙	後改爲工賑

（註一）本表係水災委員會原製，見該會報告書附件六之三。

第十一區	淮河	安徽	潁河西淝河及淮河	三七九	正陽關	
第十二區	淮河	安徽	澮河北淝河及淮河	一五七 二四五	蚌埠	
第十三區	淮河	安徽	沱河澮河及淮河	三〇三	五河	
第十四區	運河	江蘇	邵伯至寶應及淮陰以上	一六〇	揚州	
第十五區	裏下河	江蘇	射陽港	二一・七	阜寧	後未設局
第十六區	裏下河	江蘇	新洋港	五・七	鹽城	
第十七區	裏下河	江蘇	鬭龍港王港竹港	二七・一	東臺	
第十八區	沙洛等河	河南	伊河洛河沙河流域		郾城	局址後改設鄭州

各工程局均置工程師兼局長及副工程師、技術員、事務員等。區以下視工程之大小，分爲若干段，每段置副工程師兼段長及技術事務等員。段以下分爲十團，每團置監工、副監工。團分二十排，每排災工二十五人，擇其能者爲排頭，每段災工總計五千人。其全部工賑容納之災民數目，據各工賑局報告統計，二十一年四五月間，災工最多之時，揚子江八區爲五十四萬七千餘人，漢水三區九萬七千

餘人，皖、淮三區十七萬九千餘人，運河及裏下河各區四萬七千餘人，河南省二萬三千餘人，湖南之第十區，雖改爲貸款辦法，而民夫多至二十一萬三千餘人。共計約一百十萬人。其工資係以美麥發給，因事前水災會曾向美國貸麥四十五萬噸，以三十萬噸用於工賑。就各區測估結果，經技術委員會決定各區分配數目，於浦口、蕪湖、安慶、漢口、九江設麥糧總站，各地約設一二三等分站，由運輸組主持運送儲存發放事宜。至災民工價，係按所做土方之多寡，給予工資。給付標準爲：(一)平地取土，每市方二角五分至四角，(二)取土在五十公尺以外，每二十公尺每方酌加五分，(三)深處取土，高處落土，每高深一公尺，每方酌加三分。每星期由技術員督察監工收土方一次，而填具領麥憑單，由排頭向糧站領取。又各區工振間，亦有因地理與人事關係，而將特殊地段委請各慈善團體及政府機關協同辦理者，其辦法亦復相同。

以上所述賑穀、賑銀、及工賑三者，實爲賑濟政策中之主要者。歷代政府類能行之，且於實行之時，政府爲欲得充實之力量以從事，或欲圖減輕政府之負擔，又往往創立各種副從辦法，以爲發展賑濟事業之手段。如歷代鼓勵輸粟，輸銀以授官賜爵等法，即其例也。茲就史籍之可稽者，彙述如次：

考秦、漢之時，已有輸粟納官之例。始皇四年十月庚寅，蝗、疫，令百姓納粟千石，拜爵一級。漢孝文帝時，鼂錯建言令募天下入粟縣官，得以拜爵除罪，其後上郡以水旱，復修賣爵令。漢書食貨志載：「文帝從鼂錯之言，令人入粟輸邊，六百石爵上造，四千石爲五大夫，萬二千石爲大庶長。」是不但以賣爵且以賣爵鼓勵輸粟矣。後世多因襲此制，成帝永始二年，以歲不登，詔吏民收食貧民，入穀助振贍者，賜直賜爵。後漢安帝永初三年，京師大飢，以鴻池假與貧民，令吏人入錢穀，得爲關內侯，虎賁羽林郎以下有差。靈帝光和元年，開西邸賣官，二千石二千萬，四百石四百萬，於西園立庫以貯之。又私令左右賣公卿，公千萬，卿五百萬。後魏明帝孝昌二年，初承喪亂之後，倉廩空虛，遂班入粟之制：輸粟八千石賞散侯，六千石散伯，四千石散子，三千石散男，職人輸七百石賞一大階，授以實官；白人輸五百石聽依第出身，千石加一大階，諸沙門有輸粟四千石入京倉者，授本州統，各有差。唐憲宗元和十二年，定州飢，募人入粟授官。宋太宗淳化五年，詔能出粟貸飢民者賜爵；眞宗大中祥符九年，民有出粟賑飢者賜爵；孝宗乾道七年八月，湖南、江西旱，立賞格以勸積粟之家，輸粟給官各有差。金熙宗皇統三年三月，陝西旱飢，詔許富民入粟補官；宣宗貞祐二年，京師官民有能贍給貧人者，宜計所贍，

遷官陞職，以勸獎之。元泰定帝泰定二年，令入粟以補官；明宗天曆二年，以諸路飢，賑給糧鈔，並弛山澤之禁，行入粟補官之令。明代宗景泰五年，浙江按察司副使羅篪奏：勸民出粟賑濟，篪因杭州荒歉，乞准照江西例，勸民出穀一千六百石以上者給冠帶，千石以上者旌異之，百石者免役，已冠帶者八品以下三百石，從七品以上至正六品六百石，俱陞一級，不支俸等事，奏下戶部請如其言，從之。當時不特官爵可鬻，即學校士子亦將鬻及之。清順治十年，詔凡勸輸本年覆准士民捐助賑米五十石或銀一百兩者，地方官給匾旌獎，捐米一百石或銀二百兩者，給九品頂帶，捐多者遞加職銜；十一年詔凡勸輸本年題准見任官員，並鄉紳捐銀一千兩，米一千石以上者加一級，銀五百兩，米五百石以上者，紀錄二次，銀一百兩，米一百石以上者，紀錄一次，生員捐米三百石，准補貢，俊秀捐米二百石，准入監讀書。

此歷代鼓勵輸粟、輸銀，以助賑濟之大略情形也。

第二款　賑濟之實效

賑穀、賑銀、與工賑三者實施之效果，各有不同。據歷代官廳之報告，各項賑濟無不有顯著之成

績。如賑穀、賑銀，一般人士咸認爲最切實際之需要，而從來典籍中亦不乏「全活數萬人」「民沾實惠」等之記載。如：

「皇祐中，令富弼移青州，擇公私廬舍十餘萬區，散處流民以廩之。凡活五十餘萬人。」（宋史食貨志）

「歲飢……發上供倉粟賑貸，所活以萬計。」（宋史張傅傳）

「許昌……水災，浮殍不可勝計、……發常平倉所儲，……越制賑民，全活數萬。」（陸鑑錄）

「蔡州飢，……發粟賑之，活者六十餘萬。」（同前）

「……霖雨爲災，壞民廬舍，……以房號錢……贓罰銀分賑之。貧者每戶給銀五錢，次三錢，……貧民……得沾實惠。」（續文獻通考載引明穆宗時事）

「賑款賑糧……查放區域，遍及二百二十四縣。受振人數，據各區報告約四百九十萬人。」（民國二十年國民政府救濟水災委員會報告）

歷代類此之文字報告，實不勝枚舉，而賑穀賑銀之成績，亦大略可見矣。至若工賑之實益，史亦屢稱

及之。如：

「江、淮大旱，……貧民得食取傭，……藉傭以活者數千人。」（淵鑑類函）

「吳中大飢，……工價至賤，可以大興土木。……貿易、飲食、工技、服力之人仰食於公私者日無慮數萬人。……民不流徙。」（歷代名臣言行錄記宋范文正公事）

「歲旱，……大興水利，飢者得食其力，民賴以蘇。」（宋史汪綱傳）

民國以來之工賑，其實惠於災民者，當更勝於前代。以民國二十年江淮水災之工賑為例，據水災會之報告：

「各區工振局成立以後，派員分途招收災工，編成排團，實施以工代振，勤者日可獲麥七八斤，至少亦在四五斤以上，統計十六區直接收容災工共有一千十二萬八千七百三十一名，而間接藉工振以生活者，當在千萬以上。」（二十年國民政府救濟水災委員會工振報告）

此當為前代得未曾見之大規模工賑成績也。

然吾人細檢歷代賑濟之具體事實，覺其實際效果，殊不如表面文字所述之完善。其弊病之多，

有時且非筆墨之所可盡。所謂賑濟之表面效果，往往即爲一二隱存之惡因，所完全淹沒！其尤甚者，則雖一部分之表面效果，亦竟不可得。此等情形，實普遍存在於古今任何時期，稽之載籍，歷歷如繪。茲彙述如下：

「河清四年，……詔：給西兗、梁滄、趙州、司州之東郡、陽平、清河、武都，冀州之長樂、渤海，遭水潦之處，貧下戶粟各有差。別升斗而已，不多不付。」（北齊書武成帝本紀）

「常見州、郡每有凶荒，朝廷未嘗不發倉廩之粟，賜內帑之錢，以爲賑卹之出。然往往行之後時，緩不及事，朝廷有鉅萬之費，而飢民無分毫之益。其故何哉？遲而已矣！所以遲者，其故何在？蓋以有司官吏，惟以簿書爲急，不以生靈爲念。遇有水旱災傷，非甚不得已，不肯申達。縣上之郡，郡上之藩，動經旬月，始達朝廷。及至行下，遣官檢勘，動以文法爲拘，後患爲慮。因一之詐，疑衆皆然，惟己之便，不人之卹。非民阽於死亡狼戾慘切，朝廷無由得知。及至發廩之令行，齎鏹之敕至，已無及矣！雖有沾惠者亦無幾。」（蘇軾與林希書引自大學衍義補）

「李允則知潭州，會湖南飢，欲發官廩，先賑而後奏。轉運使執不可，允則曰：須報踰月，則飢者

無及矣」（宋史李允則傳）

此乃官樣文章，稽延時日，有賑而不及濟民，與有名無實詔而不付之例也。

「江東旱蝗，廣德、太平爲甚。德秀與憲司大講荒政，親至廣德，以便宜發廩，……太平州私創大斛，寧國守張忠恕私匿賑濟米，皆劾之。」（宋史眞德秀傳）

「尙書省臣言：近以江淮飢，命行省賑之，吏與富民因緣爲姦，多不及於貧者。」（元史世祖本紀）

「散帑賑飢，九重德厚，然飢民散處郊坰，報名於閭右之豪，出入於奸胥之手，曠日持久，得失不讎。」（羣書備考救荒篇）

「天順元年夏四月，直隸、山東飢，遣會都御史林聰等賑之。聰屢請發帑，徐有貞曰：發帑賑濟，徒爲有司乾沒耳。李賢曰：有弊勝於無賑。」（通鑑綱目三編記明英宗時事）

「去歲旱傷，飢困及流移之民，見今闕食，……撥下米斛賑濟，紹興府遂差指揮使保義郎竇克勤往平江府請取米一萬三千石，分上下虞、新昌、嵊縣交卸賑濟……及據本縣民黃彥等陳訴：

蜜克勤押到米，蒙告示前去搬擔，並係濕惡夾雜糠泥，及每斗不應本場斛斗，去後折欠，負累不便。臣時取到米樣，看視其米，多係糠土拌和。遂喚到斗子康勝，對衆用斛量計，每石少欠九升。於內量出一斗篩簸，內有泥土碎米一升二合，拌糠一升一合。通約所押一萬三千石內，折欠半和之數，計米四千一百六十石。飢餓之民，羸困瘦瘠，宛轉道路，呼號之聲所不忍聞，其不免於死亡者，已不勝計。蜜克勤輒將官米如此偷盜作賤，使飢餓之民，不得霑被實惠。」（朱子大全集奏紹興府指揮使密克勤偷盜官米狀）

「備荒之政，不過二端：曰斂曰散而已。……有司苟且具文道責，往往未荒而先散；及有荒歉，所儲已空。飢民有慮後患者，寧流移死亡，而不敢領受。甚至官吏漁爲姦利，給散之際，飢者不必予，予者不必飢。收斂之時，償者非所受，受者不必償。其弊非止一端！」（大學衍義補）

此則賑濟穀、銀，受人舞弊中飽，斂散不實不至之例也。據此情形，則受賑者直是貪污官吏，土劣豪紳，而災民反不得其惠矣！

雖然，從來賑濟之穀物、銀錢，即能如數給放災民，亦極有限。垂死之民，所得者往往不足以圖一

飽。如：

「皖中……去年不幸奇災，……災民計八百二十二人，賑款計三十八元。假如以人數平均，每人可領賑款四分五釐，除去宏傘法師賑款外，每人約可得三分左右。」（東方雜誌三十二卷八號：皖中農村災荒的嚴重狀況）

而況時常受人中飽冒取，或尅扣不發，又安得免於飢餓顛躓耶？歷代賑穀、賑銀，成效所以未著，其病卽在此也。

至若工賑之成效，前代因無廣泛施行，不甚顯著。晚近工賑之實行，最爲普遍。有中央政府舉辦者，有地方政府舉辦者，亦有慈善團體興辦者，其中如地方舉辦之防災工事設施，常因主持者之措理失宜，輒生弊端，弊多而利少。如民國二十五年，江蘇灌雲縣疏導淮河征工二萬人，所發工資每日不滿二角，天雨猶且停發，災工最低之火食，亦難維持，致五月十七日導淮工人（實卽災農）發生風潮，搗毀工程處，毆打區長、鄉長、保長。（註二）又如浙江嘉善征工開河，亦以工資不足以供伙食，且

（註二）見民國二十五年五月二十三日上海大公報。

又延不法給，不管災工飯食，從事開河工程之被災農民，勢不能枵腹作工，於是激動公憤，聚集六七百人至鎮公所請賑；鎮長避不出見，農民遂將鎮公所搗毀，鎮長命警士開放排槍！死傷農民路人各一，益觸羣衆之怒，遂直搗鎮長所開之商店，將店中一切搗毀一空。（註三）再如江蘇高郵征工開浚三陽河，開工不及數日，災伕因工資未發，又無飯食，無法繼續，於是羣起要求工食口糧，遂生騷動，毆打鄉長。（註四）與此同類之事，時有發見。是雖由於一二辦事者行爲之不當所致，然似亦工賑政策施行中之經常的不幸現象也。

此外，如昔日封建時代，因欲促進賑濟事業，而採取之輸粟，輸銀等捐納鬻爵政策。其得失之輕重，前人多已議之，其中持論之較精闢者，惟宋之董煟與清之楊景仁二氏而已。董煟之言曰：

「名器固不可濫，然饑荒之年，假此以活百姓之命，權以濟事，又何患焉？……民間納米而卽得官，誰不樂爲之？緣入米之後，所費倍多，未能遽得，故多疑畏。今上下若能懲革此弊，先給空名告

（註三）見二十五年五月五日上海大公報。

（註四）見二十五年四月二十八日上海大公報。

身付之，則救荒不患無米矣。」（救荒活民書）

楊景仁曰：

「西漢遇歲不登，入穀助賑者，賜爵有差。宋代出米賑濟者，屢有補官之令，授官以勸賑，尚矣！夫飢饉之時，獎好義以活窮黎，如給區免役，進而冠帶章身，已示優異；乃竟畀以進用之階，得毋濫乎？維名與器不可以假人。且安民先察吏，察吏先清仕途。而以入粟登進，竊恐流品混淆，設有簠簋不飭者厠其間，始散財以得官，終聚財以剝民，利一而害十也！……天下果遇奇災積歉，倉儲且盡發，而帑金難爲繼，地方士庶有能解貲救濟者，如漢之賜爵，宋之補官，假名器以救生命，亦不得已之權策乎？若係尋常荒歉，捐賑者酌給虛銜頂戴，或量予加級紀錄，不啓人倖進之階，亦不阻人希榮之念，無礙銓選，有益荒政，此則行之無弊，權而不拂乎經者耳。」（籌濟篇）

大約此種政策之惡劣影響，因及於政治上而波及於經濟上。其結果除封建政治之渾濁局面愈增其渾濁外，其間接之始而得官，繼而剝民，誠有如楊景仁所預料者矣。

第二項　調粟

調粟之策本乎調粟之議，歷代施行，雖有盛衰繁簡之殊及方法上之分歧，然大體皆無不同。茲就其種類，沿革及其實施之前提條件，依次加以評述：

第一款　調粟政策之內容與沿革

調粟政策之大要者有三：一曰移民就粟，二曰移粟就民，三曰平糶。此三者行之適宜，則粟之調劑已得其道矣！茲就歷代史實，分述如次：

（一）移民就粟——此為歷代糧食流通最普遍之政策，周禮記有旅師之職，乃以掌聚野之鋤粟、屋粟、間粟而用之，又大司徒曰：『大荒大札，則令邦國移民通財。』廩人曰：『若食不能人二鬴，則令邦國移民就穀。』此移民就粟以救荒之始見於典籍者也。秦、漢以後，歷代亦多行之。史稱：

『二年，關中大飢，米斛萬錢，人相食，令民就食蜀漢。』（漢書高帝紀）

『元年春正月，……歲比不登，民多乏食，……議，民欲徙寬大地者聽之。』（同書景帝紀）

『建元三年春，河水溢於平原，大飢，人相食，賜徙茂陵者戶錢二十萬。』（同書武帝紀）

『山東被水災，民多飢乏，於是天子……遣徙貧民於關以西，及充朔方以南新秦中七十餘

萬口』（同書食貨志）

『嘉平四年，關中飢，……徙冀州農夫五千人佃上邽。』（晉書食貨志）

『神瑞二年，帝以飢，將遷都於鄴，……分簡尤貧者就食山東。』（魏書明元帝本紀）

『太和十一年，……穀不登，聽民出關就食。』（同書孝文帝本紀）

『延昌元年，詔河北民就穀燕、恒二州。辛未，詔飢民就穀六鎮。』（同書宣武帝本紀）

『開皇十四年，關中大旱飢，……令百姓就食。』（隋書食貨志）

『咸亨元年，天下四十餘州旱及霜蟲，百姓飢乏，……詔令往諸州逐食。』（舊唐書高宗本紀）

『永隆二年，……河南、河北大水，許遭水處往江淮以南就食。』（同前）

『慶歷八年，河北大水，民流就食京東。』（文獻通考記宋仁宗時事）

『貞祐三年，……諭……山西流民，少壯者充軍，老幼令就食於邢、洺等州，欲趣河南者聽。』（金史宣宗本紀）

「中統二年，遷輿提部地貧民就食河南、平陽、太原。」（元史食貨志）

「至元七年，諸路旱蝗，告飢者令就食他所。」（同書世祖本紀）

「至元二十五年，諸王也眞部曲飢，分五千戶就食濟南。」（同前）

『康熙二十一年，畿輔、直隸、河南兩處乏食窮黎，移家覓食。』（籌濟篇）

此史書所見歷代移民就粟之大略也。

（二）移粟就民——此乃與前述移民就粟相補而行者。蓋民如能移，則聽其移，或令其移於穀豐之地以就食；若民不能移，而穀有可移之便者，則盡力移而就民，此兩者不相衝突而可同時並用，故鄭康成曰：

「移民避災就賤；其有守不可移者，則輸之穀。」（周禮鄭注）

劉執中曰：

「民可徙則移之就穀；不可徙則穀以賙之。」（周禮劉氏訂義）

觀此，則二法之關係可以明矣。周禮所謂移民通財，不僅包括移民就粟，且亦包括移粟就民之策也。

早嘗春秋之世已盛行移粟通財之法。惟其時諸侯割據，國小地狹，一國有飢，無粟以自給，輒乞糴於鄰國，以救民之飢餓，是乃初期移粟之形式也。春秋記曰：

「冬。京師來告飢，公爲之請糴於宋、衞、齊、鄭。」（左傳隱公六年）

「冬，大水無麥禾，臧孫辰告糴於齊。」（同書莊公二十有八年）

「冬，晉薦飢，使乞糴於秦，……秦於是乎輸粟於晉自雍及絳相繼。」（同書僖公十三年）

「晉又飢，秦伯又餼之粟。」（同書僖公十五年）

「夏，蔡飢，歸粟於蔡，以周亟矜無資。」（同書定公五年）

是皆初期移粟之例。後代政府亦多師此法，以救飢荒，輒有遠移江淮之米以給河北者，茲舉其最著之例如下：

「永初元年九月，調揚州五郡租米，贍給東郡、濟陰、陳留、梁國、陳國、下邳、山陽。」（後漢書安帝紀）

「七年九月，調零陵、桂陽、丹陽、豫章、會稽租米，賑給南陽、廣陵、下邳、彭城、山陽、廬江、九江飢

民。』(同前)

『咸亨元年，……關中飢。詔令……轉江南租米，以賑給之。』(舊唐書高宗本紀)

『開元十五年，河北飢。轉江淮以南租米萬石，以賑給之。』(舊唐書元宗本紀)

『乾德二年四月，靈武飢。轉涇粟以饋。』(宋史太宗本紀)

『嘉定二年六月，命江西、福建、兩廣豐稔州糴運以給臨安。』(宋史寧宗本紀)

『至元二十四年閏二月，以女直水達達部連歲飢荒，移粟賑之。』(元史世祖本紀)

惟以前代交通不便，穀物轉運艱難，故移粟就民之法，終受阻礙，而未暢行。

(三)平糴——平糴之思想發生甚早，其政策自亦不能晚出。考周禮地官有司稼之職，巡野觀稼。以年之上下出斂法，出則減價糶，斂則增價糴。年之下者，卽爲凶荒之年，故減價出糶，以賙民之急，是卽最初平糴政策之實施也。春秋、戰國之間，管仲、李悝各依其說，而更增益之，遂立平糴法之規模。李悝爲魏文侯作平糴之法，乃視歲之大、中、小饑之不同，而定其糴之多寡：『小饑則發小熟之所斂，中饑則發中熟之所斂，大饑則發大熟之所斂，而糶之。故雖遇飢饉水旱，……而人不散。』(漢書食

貨志）此法一度盛行，然其後復有一時期之廢歇，未聞有施行之者。迨漢宣帝五鳳四年，大司農中丞耿壽昌奏請：『以穀賤時增其價而糴，貴時減其價而糶。』（見漢書食貨志）平糶之法，始重見於史册。晉武帝泰始二年，更以詔令立平糴法，是後各朝行之，遂復漸盛，如：

『元嘉中，三吳水潦，穀貴人饑。彭城王義康立議：以東土災荒，人稠穀踊，富商蓄米，日成其價。宜班下所在，隱其虛實，令積蓄之家，聽留一年儲，餘皆勒使糶貨，爲制平價。』（文獻通考載南北朝宋文帝時事）

『開元十二年，八月，詔曰：蒲、同等州，自春偏旱，慮來歲貧下少糧。宜令太原倉出十五萬石米付蒲州，永豐倉出十五萬石付同州，減時價十錢，糶與百姓。』（册府元龜記唐玄宗時事）

『天寶十二年，八月，京城霖雨，米貴。令出太倉米十萬石，減價糶與貧人。』（舊唐書玄宗本紀）

『十三年秋，霖雨積六十餘日，京城物價暴貴，人多乏食。令出太倉米一百萬石，開十場賤糶，以濟貧民。』（同前）

「十四年正月，詔曰：豐熟以來，歲時頗久，爰自二載，稍異有年，粟麥之間，或聞未贍。比開倉賤糶，以濟時須，雖且得支持，而價未全減。今更出倉務，令家給，俾其樂業，式副朕心。宜於太倉出糶一百萬石，分付京兆府與諸縣糶，每斗減於時價十文。河南府畿縣出三十萬石，太原府出三十萬石，滎陽、臨汝等郡，各出粟二十萬石，陝郡出米二萬石，並每斗減時價十文，糶當處百姓，應錄開場著官分配多少，一時各委府郡縣長官處置。乃令採訪使各自句當。」（册府元龜引）

「元和十二年，詔出粟二十五萬石，分兩街降估出糶。」（唐書食貨志）

「慶曆元年十一月，以京師穀價踴貴，廩一百萬石，減價出糶，以濟民。」（宋史仁宗本紀）

「熙寧八年，吳越大飢。趙抃知越州，……出官粟五萬二千餘石，平價與民，爲糶粟之所，凡十有八，以便糴者。」（宋神宗時事）

「至元二年，秋，益都大蝗，飢，命減價糶官粟以賑。」（元史世祖本紀）

「至元三年，十二月，大都、城南等處，設米鋪三十，每鋪日糶米五十石，以濟貧民，俟秋成乃罷。六年，增設京城米鋪，從便賑糶。」（康濟錄引）

『至元二十一年，行賑糶之法於京師，分遣官吏發海運之粟，減市直，以賑糶。』（元史世祖本紀）

『正統六年，巡撫浙江監察御史康榮奏：杭州府水旱相仍，穀米不至，湖州府比因歲凶，米亦甚貴，竊計二府官廩有二十年之積，恐年久紅腐，請發粟三十五萬，糶於民間。令依時値償納，則朝廷不費，而民受其惠。從之。』（康濟錄記明英宗時事）

『順治十七年，議准常平倉穀，春夏糶出，秋冬糴還。平價生息，務期便民，如遇凶荒，卽按數給散災戶貧民。』（籌濟篇）

『康熙四十年，截留楚省漕糧四萬五千石，分發淮安等處，平糶。』（同前）

『四十二年，將山東附近州縣漕糧截留二萬石，運送被災州縣，減價平糶。』（同前）

凡此累朝相傳，雖其方法間有多少變化，或發倉米以糶；或截漕米以糶；或爲經常；或爲臨時，稍有差異之處。然其基本政策，固如出一轍也。

第二款　調粟政策實施之前提條件

調粟而欲收效，當具備各種前提條件，此等條件缺其一，則全功盡廢，或竟難奏膚功。前代政府往往卻因一二根本條件之缺陷，致實施之效果微小，而不足道。如移民就粟，歷代政府本來少積極之援助，多數皆是災民迫不及待自動流移，而政府尋常僅於災民既流之後，採消極放任之態度，允民移奔逐食而已！有時地方官吏更擅自驅逐前來就食之饑民。通紀會纂曾記：「明永樂三年，山西民饑，流入南陽諸郡十餘萬口，有司軍衛各遣人捕逐，民死亡者多。」又先憂集記：「成化初，陝西至荊、襄、唐、鄧一路流民百萬，都御史項忠下令有司逐之，道死者不可勝計。」遇有此等事件，則饑民不但逐食艱難，且將急趨死亡。此種現象，各朝時有所見，而以明代爲尤甚，其弊極深。至於變通之困難，關禁之阻礙，處處亦皆可影響移民移粟之效率。

若乃平糶政策之施行，前代之缺陷尤多，其弊亦更甚：遏糴、閉糴其一也。考遏糴閉糴之弊，歷朝最爲常見。史籍所載如：

「紹興六年，婺民有遏糴致盜者，詔閉糴者斷遣，侍御史周秘言：許以斷遣，恐貪吏懷私，善良被害。」（宋史食貨志）

「改成都路轉運判官，適歲飢，……僰流朱氏獨閉糴，邑民羣聚發其廩，不願抵朱氏法，籍其米。」（宋史宗室不憂傳）

「嘉祐四年，六月丁丑，詔轉運司，凡鄰州飢而輒閉糴者，以違制論。」（宋史仁宗本紀）

「熹昨嘗妄以鄰路遏糴利害申聞，……而屬縣下吏乃敢蔑視朝廷號令，帶領吏卒公肆拘攔，至於越境釘斷陂口，以絕往來之路。」（朱子大全集乞行遣攔米官吏劄子）

「今年遭此大旱，檢放七分以上，而上流儘有得熟去處，顧乃循習舊弊，公然遏糴，以致米斛不通，細民闕食，本軍竊慮，無以賑糶，支遣逐急撥兌諸邑官錢，差人前去收糴米斛。今據差去人申已糴到米，而諸處官司出牓禁約，不許放行。竊慮客販不通，官糴又阻，境內飢民，日就狼狽。」（朱子大全集乞申明閉糴指揮劄子）

「浙東久闕雨澤，近自衢州江山來者云：本縣被旱最甚，苗已就槁，民尤乏食。鄰邑有米可糴，禁遏不令出境。江山之民為飢所迫，已有奪糧之意。」（朱子大全集申知江山縣王執中不職狀）

「成宗時，以賑糶多為豪強嗜利之徒，用計巧取，弗能周及貧民。」（元史世祖本紀）

「申時行請禁遏糴疏曰：治本在使民得食，頃者因荒，……惟有鄰近協助，市糴通行，乃可延旦夕之命。近訪河南等處，往往閉糴，彼固各愛其民；然自朝廷視之，莫非赤子。災民既缺食於本土，又絕望於他方，是激之為變也。」（通紀會纂載明萬曆十五年事）

吏胥商賈之侵欺，其二也。蓋舉辦平糶人員品類不同，錄一入目，難免垂涎，糧一到手，不無染指。情弊多端，而商賈居奇操價侵漁，其害尤甚。往古至今，不乏其例。下舉為其著者：

「衢州濟糶未盡米一萬八千一百九十九石一斗九升，本州所申，不曾聲說此項米着落，……輒皆擅行支用。目今見管止有三千一百六十五石三斗八升，委是大失指準，而本州略無忌憚。」……（朱子大全集奏衢州官吏擅借支常平義倉米狀）

「元嘉中，三吳水潦，穀貴人飢。……東土災荒，人凋穀踊，富商蓄米，日成其價。」（杜佑通典記南北朝宋文帝時事）

「徐寧孫云：糶賣米麥，本濟窮民。奈有在市牙儈與有力猾徒，令匪人假為窮民裝飾，冒糴冒支。且串通斛手單賈與奸詭相知之輩，不及村落無食之民。即有糴得，已是將畢之際，強半粃穀糠

粃，弊竇無窮。」（康濟錄引）

「紹興初，蘇緘爲南城令，歲凶。里中藏粟者，固閉以待價……」（荒政輯要）

「乾隆七年上諭：姦民當歉年圖利囤積，將官穀賤糴貴糶。惟在州縣官嚴行察拿，係指官穀言之。其各鋪戶收買米麥雜糧等項，例不准逾數囤積。以杜奸商壟斷居奇，致妨民食。」（籌濟篇）

政府之變相剝削，其三也。白居易秦薰田論此甚詳，其言曰：

「臣伏見有司，以今年豐熟，請令畿內及諸州和糴，將收賤穀當利農夫。以臣所觀有害無利，何者？凡曰和糴，是官出錢，人出穀，兩和商量，然後交易也。比來和糴，事殊不然。但令府縣之官散配人戶，促力程限，嚴加征催，苟有稽遲，即被捉搦，迫蹙鞭撻，甚於賦稅。和糴之名，乃爲虛設。故曰：有害無利也。……況度支和糴，多是雜色疋布，百姓多須轉賣。然將納稅錢，至於給付，不免侵牟，貿易不免摧折，所失過半，其弊可知。……臣久處村閭，曾爲和糴之戶，親被蹙迫，實不堪命。」（白氏長慶集和糴疏）

「平糴之法，始於李悝。蓋因穀賤而取之，穀貴而出之，取有餘，補不足，使農民交利而已！軍閥

之用，未嘗仰給於此也。唐開元以後，始有和糴之名，大抵取以充他用，不復爲凶荒平糶之計矣！其始也，官出錢，民出穀，彼此交易，兩得其便。民無科押之累，官有儲蓄之利，故云和糴。及其弊也，善價不及鄉閭，美利皆歸司局，配戶勒限，甚於稅賦，此白居易所以有和糴有害無利之疏也。宋時養兵之費愈增，備邊之計愈亟，於是和糴、結糴、俵糴、均糴、兌糴、博糴、括糴之名目亦愈繁。然穀之糴於官者多，則藏於民者必少，一有凶歉，卽無以接濟，而官吏抑配括索之弊，又有不可勝言者。故和糴之舉，特籌國用之一法，而未必便於農也。」（五禮通考）

因有上述諸弊，故欲調粟政策施行之完善，必須具備各種條件。此等條件，集前賢所倡者，大略言之，不外興交通、去關禁、除剝削、絕侵欺、禁閉糴、嚴保甲是也。興交通，則災民穀物轉移便利，粟之就民，民之就粟，兩皆迅速，其效至顯。去關禁，則災民之遷徙無礙，不遭驅逐，可減其死亡之苦。除剝削，則利盡歸民，而凶荒可免，最少亦可減輕其程度，收效尤著。絕侵欺，可使有限之恩惠，得及於災民，不至有名無實。禁閉糴，則穀盡糶，糧食無偏在之弊，飢餓得均。嚴保甲，旣可戢暴詰奸，而戶口又藉以覈實，審查易集，貧富易知，糧食之供需，自亦易於調節矣！

第三項　養卹

養卹之策，亦基於養卹之議而生。其起源雖甚早，而歷朝施行之法，則時有變遷，種類亦代有增益，至其實效如何？亦頗堪注意。茲依次分述之：

第一款　養卹之種類與方法

歷代養卹政策，細分甚多，方法亦隨之而異。其最著者如下：

(一)施粥——此乃臨災最急切之辦法。其起源可遠溯於戰國時代，禮記檀弓云：

「齊大飢，黔敖爲食於路，以待飢者而食之。」

公叔文子當衞國凶飢，爲粥與國之餓者。檀弓又記其事曰：

「公叔文子卒，其子請諡，君曰：昔者衞國凶飢，夫子爲粥與國之飢者，不亦惠乎？」

此即設粥賑飢之始也。

漢代給粥賑飢，業已成爲救荒之普遍方策。如後漢書陸續傳稱：

「續字智初，會稽吳人也。……仕郡戶曹史時，歲荒，民飢困。太守尹興使續於都亭賦民饘粥，

……所食六百餘人。……」

當時賑粥之詔令，亦屢有頒佈。東漢末年，各地荒飢特甚，賑粥尤爲多見。如：

「興平元年，秋七月，三輔大旱，自四月至於是月，……穀一斛五十萬，豆、麥一斛二十萬，人相食啖，白骨委積。帝使侍御史侯汶出太倉米豆，爲飢人作糜粥。……」（後漢書獻帝本紀）

此後累代施行，未嘗稍衰。無論其爲中央或地方，又無論其爲政府或法團所興辦，史籍記載，從不間斷。如：

「太和七年，……以冀、定二州民饑，詔郡縣爲粥於路以食之。六月，定州上言：爲粥給飢人，所活九十四萬七千餘口。九月，冀州上言：爲粥給飢民，所活七十五萬一千七百餘口。」（魏書孝文帝本紀）

「乾元三年二月，以米貴，斗至五百文，民多飢死。令遣使於西市烹粥，以飼餓者。」（冊府元龜記唐肅宗時事）

「顯德四年三月，命左諫議大夫尹日就於壽州開倉，賑其飢民。又命供奉官田處嵒、梁希進

等於壽州城內煮粥，以救飢民。」（冊府元龜記後周世宗時事）

「建隆元年夏四月，遣使分詣京城門，賜飢民粥。」（宋史太祖本紀）

「天禧元年三月，辛酉，令作淖糜濟懷、衞流民。十二月，丙寅，京城雪寒，給貧民粥。」（宋史眞宗本紀）

「景祐元年，正月，詔開封府界諸縣，作糜粥以濟飢民，諸災傷州軍亦如之。」（宋史仁宗本紀）

「嘉祐四年，春正月，辛丑，遣官分行京城，賜孤窮老疾錢，畿縣委令佐爲糜粥濟飢。」（同前）

「熙寧八年，正月，洮西安撫司以歲旱請爲粥以食羌戶飢者。」（宋史神宗本紀）

此兩宋以前各朝施粥之紀錄也。自是以後，施粥之法，推行益盛，至金章宗之世而更臻完備，時間容間皆有固定，遂奠立「粥廠」之制度。據金史章宗本紀載：

「承安二年，冬十月，甲午，大雪，以米千石賜普濟院，令爲粥以食貧民。」

又載：

「四年，冬十月，乙未，敕京府縣設普濟院。每歲十月至明年四月，設粥以食貧民。」

「泰和五年，三月，命給米諸寺，自十月十五日至正月十五日，作糜以食貧民。」

後世之「粥廠」，殆即肇端於是。元代對於荒歉之救濟，以蠲免、賑米、平糶爲主，施粥較次，且無特色，然亦時有奉行。如：

「順帝至正十二年，五月，起復余闕爲淮東宣慰副使，守安慶。……明年春夏大飢，人相食，捐俸爲粥以食之。」（康濟錄引）

明代每遇荒飢，例亦煮粥以振民，尤以粥廠制度，推行最廣，史籍記其辦法亦較詳，如：

「神宗十六年，吳中大荒，發太僕寺馬價及南京戶部銀共三十萬兩，命戶科楊文舉賑濟，有司各處設廠煮粥賑飢。」（江南通志記明神宗時事）

「御史鍾化民發河南賑飢，令各府州縣官遍歷鄉村，察舉善良，以司粥廠。就便多立廠所，每廠收養飢民二百，不拘土著流移，分別老、幼、婦女，片紙註明某廠就食，以油紙護之於臂，彙立一册，聽正印官不時查點，使不得東西冒廳，期至麥熟而止。所到必行拾遺之法，遍歷州、縣、村墟粥廠，以

故地方官望風威動，竭力賑濟，而民賴以生。」（康濟錄引）

清代施粥之法推行亦力。據黃彭年畿輔通志所載，當時粥廠分區林立，頗具規模。茲就有清一代施粥賑飢之事，述其較著者，如次：（註五）

「康熙六十一年，直隸飢，發米各州縣，煮粥賑濟。」

「雍正元年，覆准浙江富陽等縣衛被旱飢民，按口煮粥，至來年麥熟停止。」

「三年，覆准江南睢寧、宿遷二縣水災，動支積穀，自十月初一日爲始，煮粥散賑五月。」

「四年，安徽之無爲等州縣被災窮民，寒冬乏食，煮賑五月。」

「乾隆八年，廷議：……因河間等處旱荒，外來貧民日衆，且閏年天氣早寒，……赴廠就食者日多。……議於京東之通州，京西之涼鄉，分設飯廠二處，搭蓋蓆棚窩舍，俾續來流民，得以就食棲宿。其時固安、武邑均經捐俸煮賑。」

「嘉慶六年，六月，京師被水。中頂廟內存留難民千餘，先於該處設廠當賑。王城乏食貧民，照

（註五）所引俱見楊景仁籌濟篇。

每年冬月例設飯廠煮賑一月，旋經展賑一月。……長辛店等及右安門外再撥米石，設廠賑濟。又直隸水荒較重，大興、宛平等六十州縣，於明歲正月至四月麥收時止，各按村莊多設粥廠，無論極次貧民，一例給賑。」

「七年，於蘆溝橋、黃村、東壩、采育四處，添設廠座，專派鄉員同地方官經理，俾就食窮民分投領賑。又將王城併作五廠，均移至城外開放，與蘆溝橋等處飯廠，俱展至四月二十日止。旋於內城改回二廠，俾城內貧民前往領賑。又王城內外各廠，再行展賑，不拘「 期。俟甘霖大沛，酌量奏停，復展至五月初五爲止。」

「十年，豫省新鄉等十七州縣連歲歉收，酌撥倉穀五萬七千石，分撥各縣碾米煮賑。」

「十一年，有淮揚貧民就食該處，歲底展煮賑一個月，又山西被旱，賑畢，復將平蒲等屬二十六州縣煮賑展至四月底止，襄陵等四縣展至六月底止，計口散給粥米。」

「十五年，甘肅被旱，皋蘭及西寧、涼州、中衛、秦州五處，分設粥廠，賑卹出外飢民。」

以上所述，皆前代施粥事迹之著者。

民國以來，各地每遇災荒飢歉，仍繼續舉行施粥。其制度及原則，大體仍與淸代相同，無甚變化。歷次各地救災，均以粥廠爲急振中之主要工作。如：

「在放賑期間內，本會所成立之粥廠實數，雖無詳密統計，其數目當不在少。如蕪湖區有大規模粥廠二所，其章程規定，每廠收容災民不得超過五千人，足見人數之多。又皖北阜陽一縣之內，有小粥廠一百十所，每日就食人數，多者達七千一百人，其辦法分全縣爲十一所，每所設粥廠十處，每次就食人數可達二三十人。故統計急振區之粥廠數目，如以每縣各設一廠計算，其數當較爲可靠也。又皖北蒙城縣所辦粥廠，有就廠施放，及隨地施放兩種，同時進行。其隨地施放辦法，廠所可以隨時隨地遷移，尤爲利便。寧屬區粥廠一所，係地方團體合力創辦，由寧屬區專員辦事處助結美麥三十八噸，所有開支經費由地方當局負責籌措。此外江北區粥廠，由本會急振處接辦者共二十四所。湖南粥廠，由各縣政府會同當地慈善人士辦理，其成績佳者，由長沙區專員辦事處給予補助。河南粥廠，自二十年十二月至二十一年一月間，共成立十六所，災民均可持票就食。統計各廠給粥之數，共四百二十五萬餐，平均每日就食者達三萬四千七百五十八人」各粥廠所

發糧食種類數量各有不同，大致每餐每人得米或黍六兩以至八兩。惟江蘇省數廠，無此項限制，災民得以盡量取食。據各省報告，災民每日來廠就食者，約在二十萬四千至二十二萬之間，每人所費若干，難以計算。惟就各方面情形估計，平均每人約費洋三分。」（二十年國民政府救濟水災委員會報告）

除政府辦理之粥廠外，尚有各慈善團體及地方公團所辦者，其數亦不尠。如民國二十年至二十一年間，北平貧民救濟會亦有粥廠之設立，其實施原則及方法，仍一本舊日成規，少有新創者。（註六）

（二）居養——此乃臨時收容撫恤之法也。前代政府常於災荒之時，立安民、給藥、撫嬰等法，並於各地方設有種種收容機關。其中亦有固定設立者，如居養院、安濟坊、福田院等，均為固定收容機關中之較著者。此等組織，雖非專為災民而設，然其中被災難民及因災荒而致流丐無以為生者，實佔最主要之地位。惟此等制度，時有興廢，各朝名稱辦法亦不盡同；然性質類似者甚多。茲舉各種制度創辦及施行之情形如后：

（註六）詳閱張金陔北平粥廠制度研究，社會學界第七卷。

『元始二年，旱，蝗。民疾疫者，舍空邸第，爲置醫藥。賜死者一家六尸以上葬錢五千，四尸以上三千，二尸以上二千。罷安定呼池苑，以爲安民縣，起官寺市里，募徙貧民，縣次給食至徙所，賜田宅什器，假與犂牛種食。又起五里於長安城中，宅二百區，以居貧民。』（漢書平帝紀）

『元嘉四年，五月，京師疾疫。遣使存問，給醫藥，死者若無家屬，賜以棺器。』（宋書文帝本紀）

『二十四年，京邑疫癘，使郡縣及營署部司，普加履行，給以醫藥。』（同前）

『都下大水，吳興偏劇。王子良開倉賑救，貧病不能立者，於第北立廨收養，給衣及藥。』（南史齊武帝本紀）

『貞觀十年，關內河東疾疫，遣醫賫藥療之。十六年，穀、涇、徐、虢、戴疾疫，遣醫施藥。十八年，自春及夏，廬、濠、巴、普、郴疾疫，遣醫往療。』（康濟錄引並見唐書五行志）

『京師舊置東西福田院，以廩老、疾、孤、窮、丐者。其後給錢粟者纔二十四人。英宗命增置南北福田院，幷東西各廣官舍，日廩三百人，歲出內藏錢五百萬給其費，後易以泗州施利錢，增爲八百萬。』（宋史食貨志）

『熙寧二年，京師大雪，詔老幼貧疾無依者，聽於四福田院額外給錢收養，春稍暖爲止。』（宋史食貨志）

『熙寧年間，凡鰥、寡、孤、獨、癃、老、疾、廢及貧乏不能自存者，以戶絕屋居之，以戶絕財產充其費。』（同前）

『崇寧元年八月，置安濟坊養貧病者，仍令諸郡縣並置。九月，京師置居養院以處鰥、寡、孤、獨，仍以戶絕財產給養。十一月，置河北安濟坊。』（同前）

『崇寧三年二月，丁未，置漏澤園。……初，神宗詔開封府界僧寺旅寄棺柩。貧不能葬，令畿縣各度官不毛地三五頃，聽人安厝，命僧主之，葬及三千人以上，度僧一人。蔡京推廣爲園，置籍瘞人，並深三尺，毋令暴露。監司巡歷檢察安濟坊，亦募僧主之。三年醫愈千人。各縣增置居養院、安濟坊、漏澤園，道路遇寒僵仆之人，及無衣丐者，許送近便居養院，給錢米救濟。孤貧小兒可教者，令入小學聽讀。其衣襴，於常平頭子錢內給造，仍免入齋之用。遺棄小兒，雇人乳養，仍聽宮、觀、寺、院養爲童行。』（同前）

『王宥知蘄州，歲凶人散，委棄孩而去者，相屬於道。宥令吏收取，計口給穀，俾營婦均養之，每旬閱視，所活甚衆。』（籌濟篇引）

『宣和二年，詔居養安濟……裁立中制，應居養之日，給稅米或粟米一升，錢十文，省十一月至正月加柴炭五文，省小兒減半。安濟坊錢米依居養法，醫藥如舊制。』（宋史食貨志）

『知台州，葬民之棲寄暴露者，爲棺千五百。置養濟院，創安濟坊以居病囚。』（宋史黃普傳）

『至元十六年，詔湖南行省，於戍軍還途，每四五十里，立安樂堂，疾者醫之，飢者廩之，死者藁葬之，官給其需。』（元史世祖本紀）

『太宗九年，立燕京等十路惠民藥局……給鈔五百兩爲規運之本。中統二年，詔成都路設惠民藥局。三年，勅太醫大使王猷、副使王爲仁管領諸路醫人惠民藥局。四年，復置局於上都。』（新元史食貨志）

『洪武三年，命天下府、州、縣，設惠民藥局，拯療貧病軍民疾患。每局選設官醫提領，於醫家選取內外科各一員，令府醫學授正科一員掌之，縣醫學授副訓科製藥惠濟，其藥於各處出產并稅

課抽分藥材，給與不足，則官爲買之。』（康濟錄記明太祖時事）

『嘉靖八年，題准災傷地方軍民人等，有能收養小兒者，每名日給米一升。』（續文獻通考引明世宗時事）

『嘉慶時，京師五城設棲流所。日給錢米，隆冬酌給棉被，病故者給棺以瘞。又設養濟院，歲給銀米，冬衣棉布。』（籌濟篇）

大抵上述除所謂『棲流所』『廨』及其他一般純粹屬於臨時性質之收容所外。所有安濟坊、居養院、福田院、惠民局等，皆爲較有固定性之居養機關。

民國以來，對於居養事業之設施，成績亦頗有可觀。即如國民政府內政部頒發各地方救濟院規則，第一章第一條載有：各省區、各特別市、各縣市政府，爲教養無自救力之老、幼、殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計，於各該省區、省會、特別市政府及縣、市政府所在地，應依規定設立救濟院，各縣、鄉、區、鄉鎮人口較繁處所，亦得酌量情形設立之。第二條載：救濟院分設左列各所：一、養老所，二、孤兒所，三、殘廢所，四、育嬰所，五、施醫所，六、貸款所，各縣各普通市及鄉、區、鄉鎮設立救濟院。對於前項列

舉各所，得分別緩急，次第籌辦，亦得斟酌各地方經濟情形，合併辦理。總計全國與救災居養有關之救貧機關，凡八百三十餘所，其統計如下：（註七）

項別	官辦	公辦	私辦	合計
濟貧	四九	六六	七三	一八八
貸款	一二	二九	一四	五五
施醫	六四	二二一	一一四	三九九
喪葬	七	九三	九二	一九二
總計	一三二	四〇九	二九三	八三四

又據國民政府內政部十九年所調查之江蘇、浙江、江西、湖北、湖南、雲南、福建、廣東、河南、河北、山西、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、綏遠、察哈爾、新疆等十八省救濟院，及舊有慈善團體之救濟事業概況，有如左表：（註八）

（註七）據二十二年申報年鑑引。

（註八）據二十二年申報年鑑引。

省別　項別　團體種數及所收人數		救濟院							舊有慈善團體												總計
		養老	孤兒	育嬰	施醫	殘廢	貸款	合計	養老	孤兒	育嬰	施醫	慈葬	殘廢	貸款	濟貧	救災	習藝	其他	合計	
江蘇	四三	一五	一六	一五	九	八	一〇	七三	四四	一九	四九	二〇	四九	六	九	二八	一三	四三	二〇	三〇二	三七五
浙江	七七	三三	一三	五三	二〇	三	一五	一三四	三三	八	九六	三一	四一	一	二五	一四	—	二	一四	三一三	四四七
江西	五二	四	一	五	四	四	—	一八	一九	—	三五	二三	五	六	—	二六	二	—	八	一二四	一四二
湖北	二六	一	—	三	七	二	一	一四	六	二	二二	二九	二八	一	—	八	六	五	一三	一一九	一三三
湖南	四四	六	七	一七	一二	一	三	四六	一七	六	六二	二六	三三	四	—	三五	六	三三	二〇	二〇三	二四九
雲南	二七	一	一	一	一	—	—	四	四	二	三	一三	二三	一	—	三	一	二	八	七六	八〇
福建	一八	—	—	—	—	—	—	—	二	三	一〇	一六	二三	七	—	四	—	一	一	四六	四六
廣東	四四	—	—	—	—	—	—	—	五	三	一八	一二五	八	五	—	九	三	六	六二	三一八	三一八
河南	三二	七	三	三三	三三	一〇	一	一三六	—	—	—	七	—	三	—	六	三	三	三三	三七	一六三
河北	三〇	三〇	一七	八	三〇	二七	一四	一二六	—	—	二	一	三	—	—	三	—	九	一	一六	一三二
山西	三四	一	—	一四	四	一	—	二〇	—	四	三	一六	—	三	—	一	五	七	—	四七	六七
遼寧	二〇	一	—	一	三	一	—	五	三	三	一	七	一	—	—	三	九	六	一	三一	三六

吉林	一六	—	—	—	—	—	—	—	二	一	二二	二二	一〇	六	—	八	五五	一四	—	五一	五一
黑龍江	三	—	—	—	—	—	—	—	一七	—	—	三	—	四四	—	六六	三	一	一	一九	一九
熱河	一〇	—	—	—	—	—	—	—	二	—	—	四四	—	二五	—	五	三三	—	—	一六	一六
綏遠	二	—	—	—	—	—	—	—	三五	三	—	三五	一	—	—	四	一七	—	一	三九	三九
察哈爾	一〇	—	一	一	三三	四四	—	一四	三	—	—	一	一	—	—	—	一	一	—	六〇	二〇
新疆	四九	—	—	—	—	—	—	—	三三	—	—	—	—	—	—	五	—	—	三〇	一三七	一三七
總計	五六六	九三	三八	一二八	九四	七二	四五	四六六	一六五	五一	三六九	三三五	一九三	四五	二三	一八四	三九	一二八	一九一	一、六三二	二三、〇八七

而各省救濟之人數，則如下表：（註九）

省別	男	女	合計
江蘇	一〇、九八六	四、六九三	一五、六七九
浙江	一、四九五	八五二	二、三四七
江西	一、二四二	六二七	一、八六九

（註九）據前書引，一部分略加變動。

湖北	一、五四七	一、八〇九	三、三五六
湖南	一九、四七五	一三、一四二	三二、六一七
雲南	二一、二七四	二一、〇一五	四二、二八九
福建	二六四	七三	三三七
廣東	四、九二六	一、〇四一	五、九六七
河南	五四九	四九八	一、〇四七
河北	未詳	未詳	未詳
山西	三〇九	一二五	四三四
遼寧	三一	二六	五七
吉林	三〇七	七三	三八〇
黑龍江	二五一	九	二六〇
熱河	五五	二五	八〇
綏遠	二、〇六六	一、四五二	三、五一八

察哈爾	七、三〇〇	六、五〇〇	一三、八〇〇
新疆	六四一	五〇二	一、一四三
總計	六一、七三二	五二、四六四	一一四、一九六

（附註）本表所列人數，係常年救濟人數。

從上所述，歷代居養政策施行之情形，不難盡知矣。

（三）贖子——在災荒期中民飢而鬻子者多，故立此法，由官出資爲飢民贖子也。據傳說，贖子之法，商湯時代早已有之。如管子云：

「湯七年旱，禹五年水，湯以莊山之金鑄幣，而贖民之無檀賣子者。禹以歷山之金鑄幣，而贖民之無檀賣子者。」（山權數篇）

此雖屬古代傳說，無可徵信，然至少當爲春秋戰國期間之史實反映。蓋管子一書，今人已證爲當時僞作者也。漢代而後，贖子之策已普遍流行，故史載：

「元和三年，詔曰：蓋人君者，視民如父母，有憯怛之憂，有忠和之教，匍匐之救。其嬰兒無父母

親屬，及有子不能養食者，廩給如律。』（後漢書章帝紀）

『和平四年，詔曰：前以民遭飢寒，不自存濟，有賣鬻男女者，盡仰還其家。……不聽取贖，有犯加罪，若仍不還，聽其父兄上訴，以掠人論。』（北魏書文成帝本紀）

『貞觀二年，山東旱，遣使賑恤，飢民鬻子者，出金寶贖還之。』（文獻通考引唐太宗時事）

『淳化二年，詔陝西緣邊諸州，飢民鬻男女入近界部落者，官贖之。』（康濟錄引宋太宗時事）

『大中祥符三年，六月，詔前歲陝西民飢，有鬻子者，命官爲購贖還其家。』（宋史眞宗本紀）

『慶歷八年，二月己卯，賜瀛、莫、恩、冀州緡錢二萬，贖還飢民鬻子。』（宋史仁宗本紀）

『至大元年，閏十一月，以大都米貴，……北京民飢，有鬻子者，命有司悉爲贖之。』（元史武宗本紀）

『永樂十一年，六月，徐州水災，民有鬻子女者，……爲贖還』（通鑑綱目三編記明成祖時事）

「嘉靖十年，奏准陝西災傷重大，遺棄子女，州縣官設法收養。」（康濟錄引明世宗時事）

「民擧家飢餓，束手就斃，……凡賣子女者，責令地方官捐俸代爲贖回。」（清張清恪切問齋文鈔）

統觀贖民鬻子之事，無論公私發起，皆屬輕而易擧，故各朝或多或少，必有行之者，此史籍所以記載不斷也。

第二款　養恤政策之評價

前述施粥、居養、贖子三者，皆養恤政策中之犖犖大者。其實施之結果，對於飢荒貧苦之民，自不無相當利益。蓋人民於災荒飢饉之時，若能得以飽食安居，骨肉不離，是誠難能可貴。然吾人細考歷代施行之實況，終覺此所謂養恤之政策，範圍過於狹小，辦法過於消極，而施行亦多限於一部分，恩惠未能遍及於災黎，有時因執行機關人員之舞弊，及制度本身之缺點，收效常極微小。實則舊日學者及社會事業家，對此政策施行之利弊，亦頗有能洞見之者。尤以對於施粥之法，歷來因史實之表現，較爲複雜，故對其效果之評價，亦各有殊異。一般均謂施粥雖爲救濟災民之一良好辦法，蓋以施

粥最顯著之成效有三：一則能救急，良以其他賑濟在未發賑以前，往往有迫不及待者，已加賑之後，又常有艱難而不能接濟者，則當此場合，施粥自較方便而為必需；二則所費少而活人多，史籍所載歷次施粥所活者，動輒數十萬人，或至數百萬人，亦屬常有之事實；蓋其手續與設備，俱不必任何鋪張也；三則法簡便而易行。故明席書云：

「考古荒政可行於今日者，惟作粥一法，不煩審戶，不待防奸，至簡至要，可以舉行。……遂謂此法難行。今總計兩畿作粥，江南北可四十二州縣，大都大縣設粥十二所，中縣減三分之一，小縣減十之五。諸所設粥處，約日並舉。凡以飢來者，無論本處鄰境，軍民男女老幼，戶口多寡，均責粥給濟。起今十一月半，抵麥熟止，計用米不過十六萬石，可活人二十餘萬。取用有數，未至太靡，賑卹有等，不至虛費。此法一行，垂死之人，最得而蘇起，其效甚速，其功甚大。」（廣治平略）

然施粥之困難與流弊，亦復不少。宋程頤有云：

「常見今時州縣濟飢之法，或給之米豆，或食之粥飯，來者與之，不復有辨，中雖欲辨之，亦不能也。穀貴之時，何人不願得食？倉廩既竭，則殍死者在前，無以救之矣。數年前，一親戚為郡守，愛恤

之心，可稱至矣。雞鳴而起，親視施散，官吏後至者，必怒責之，於是流民歌詠，至者日衆，未幾穀艱，殍者滿道。愚嘗憐其用心，而嗤其不善處事。救飢者使之免死而已，非欲其豐肥也。當擇寬廣之處，宿戒使晨入，至巳則闔門不納，午而後與之食，申而出之，給米者午即出，日得一食，則不死矣！其力自能營一食者，皆不來矣。比之不擇而與者，當活數倍之多也。凡濟飢當分兩處，擇羸弱者作稀粥，早晚兩給，勿使至飽，俟氣稍完，然後一給。第一先營寬廣居處，切不可令相枕籍。如作粥，須官員親嘗，恐生水及入石灰。至不給浮浪游手，無此理也，平日當禁游惰，至其飢餓，哀矜之，一也。」（程頤賑濟論）

此特就其技術上之缺點而言。實則歷代施粥之弊，並不在此，統括言之，約有如下數端：

一、主持施粥者之經常舞弊。如：

「元初四年，京師及郡國十雨水，……郡縣雖有糜粥，糠粃相半，長吏怠事，莫有躬親。……」（後漢書安帝紀）

「興平元年，三輔大旱，……人相食啖，白骨委積。帝使侍御史侯汶出太倉米豆，爲飢人作糜

粥，經日而死者如故。帝疑賑卹有虛，乃親於御座前量試作糜，乃知非實。」（後漢書獻帝紀）

「太和十一年，大旱，京都民飢。詔聽民就豐行者十五六，道路給糧稟，至所在三長贍養之，遣使者時省察焉。留業者，皆令主司審覈，開倉賑貸。其有特不自存者，悉檢集爲粥於街衢，以救其困。然主者不明牧察，郊甸間甚多餧死者。」（魏書食貨志）

「萬曆時，知常熟縣耿橘有云：荒年煮粥，全在官司處置得法，非有司親督嚴禁，則人衆爐粥缺少，增添生水，往往致疾。」（康濟錄引）

「明末州縣官之賑粥也，探聽勸荒官次日從某路將到，連夜於所經由處寺院中，蓋廠壘竈，堆儲柴、米、鹽、菜、炒豆，高竿掛黃旗，書「奉憲賑粥」四大字於上。集飢民等候官到，鳴鑼散粥。未到則枵腹待至下午。官去，隨卽撤廠平竈，寂然矣！」（同前）

二、各災荒區域施散之不普遍。如：

「作粥一法，……世俗咸謂不便，蓋緣曾有舉於一城，不知散佈諸縣。以致四遠飢民，聞風併集，主者勢不能給，致民相聚而死。」（廣治平錄）

「近者饘餔，而不能周僻壤深山之境。」（賑濟篇引惠仲孺語）

「飢民無定方，而責粥有定處，若不多設處所，以粥就民，恐奔走於場，難宿於家。或朝食一來，暮食一來，十里之外，不勝奔疲。」（康濟錄引呂坤語）

三、要粥者非真餓，而餓者不得粥。如：

「里正乞覓強梁者得之，善弱者不得也；附近者得之，遠僻者不得也；吏胥里正之所厚者得之，鰥、寡、孤、獨、疾病而無告者，未必得也。賑成，已是深冬，官司疑之，又令覆實，使飢者自備裹糧，數赴點集，空手而歸，困踣於風霜凜冽之時。」（康濟錄引董煟語）

「賑飢之法，往往吏緣爲姦，貧者未必報，報者未必給，其報而給者，又未必貧。」（康濟錄引陳龍正語）

「時當歉歲，……用之不得其法，有冒支之弊，必多不給之人，有一姓而得數姓之糧者，有幾人而不得一口之食者。」（康濟錄引陸曾禹語）

「良以行粥之舉，壯者得歡而不能及幼孤老病之人。……強者數次重餐，弱者後時空返。節

其得食仰給一盂，奔馳數里，晨往夕還，衝風冒雪，得毋傷甚！」（籌濟編引惠仲孺語）

四、飢病麕集，疾疫易染。如：

「慶曆八年，河北京東西大水，飢。……前此救災者，皆聚民城郭中，煮粥食之。飢民聚爲疾疫，及相蹈藉死。或待次數日不食，得粥皆僵仆！名爲救人，而實殺之。」（文獻通考記宋仁宗時事）

「萃數千飢餒瘦民於一廠中，氣蒸而疫癘易染。」（籌濟編引惠仲孺語）

從來類此之實例甚多，不及細舉。然往日施粥之缺陷已盡顯矣！故續通考稱：

「凶荒之時，人民流徙，饑餒疾病，扶老挈幼，驅之不前，緩之則斃；賚之錢幣，則價踴而難糴；散之菽粟，則廩數人衆而難遍。惟煮粥庶可救燃眉，然舉行固自有法。蓋處之宜廣不宜隘；舉之宜同不宜異；令行宜嚴不宜寬；食之口宜散不宜聚；授之餐宜徧不宜頻。是在賢守令善行之而已！」（續通考賑貸類議）

又呂東萊云：

「設糜粥，兼其尤下者。……先王有預備之政，上也；使李悝之政修，次也；所在蓄積，有可均處，

使之流通，移民移粟，又次也。咸無焉，設糜粥，最下也。』（文獻通考引）斯誠確論也。

此外，居養、贖子等法，其弊病雖不若施粥之甚，然在少量材料之中，潛存之弊，亦數數見之，下舉數例卽其一班：

『嘉靖時，林希元疏云：大飢之年，民父子不相保，往往棄子而不顧。臣昔在泗州，見民有投子於淮河者，有棄子於道路者，爲之惻然。因效劉彝之法，凡收養遺棄小兒者，日給米一升，一支五日，每月抱赴局官看視。飢民支米之外，又得小兒一口之糧，遠近聞風，爭趨收養，甚至親生之子，亦詐稱收抱，以希米食。』（康濟錄引）

『萬曆二十二年，鍾化民河南救荒疏云：……贖還民間荒年出賣妻孥四千二百六十三名。但贖還之後，不知其終保完聚否？倘餬口無資，復相轉賣，如夢中乍會，覺後成空。』（康濟錄引）

『凡賣子女者，責令地方官捐俸，代爲回贖。……但富室有力之家，不肯再買，而災黎窮困之極，必有遺棄道路而凍餓以死者。』（淸張淸恪切問齋文鈔）

「歲歉，代爲收養子女，至年豐，伊又將貲回本家，不爲使令，故人多不肯收養。」（同前）

養卹政策之困難與流弊，於斯可盡悉矣！

雖然，困難與流弊之發生，其咎固不能盡歸於政策與制度本身之不善。方法與執行之缺點，實爲厲階。苟執行得當，亦未始不可相當克服其困難，而消弭其流弊。惟此政策本身之消極性，究亦不能否認，此消極性之存在，即其收效微弱之根源也！

第四項　除害

朱熊有云：「天災不一，有可以用力者，有不可以用力者。凡水與霜，非人力所能爲，至於旱傷，則有車戽之利，蝗蝻則有捕瘞之法。苟可以用力者，豈得坐視而不救哉？爲守宰者當速爲方略以禦之。」（朱熊救災補遺）蝗蝻者，農作之大害，而應殲除者也。前人已能悉心注意及此，足見除害，早爲歷代救荒政策中，最切實最重要者矣！惟除害之法，非僅限於殲除蝗蝻而祛疫亦其一也。此等方法，亦皆基於除害之議而生。但，我國歷代除害之種類，捨除蝗、祛疫之外，尚有巫術性質之伐蛟，有時亦含有除害之義。蓋古人常謂：「蝗與旱相因，蛟與水相因。蝗因旱而招，蝗生容有不旱；水因蛟而發，

蛟出則必挾水，是以除水害皆必除蛟」其事實見於史籍所載者頗多，然此究屬巫術之迷信，不足爲據。故本項所述，仍以除蝗、祛疫二者爲限。茲分述之如次：

第一款　治蝗之方法與實效

除蝗之法，出見極早，詩云：

「去其螟螣，及其蟊賊，無害我田稺，田祖有神，秉畀炎火。」（詩小雅大田）

此乃我國治蝗之最初記錄。

楊景仁云：

「考蝗之名，始見於月令，孟夏行春令，則蝗蟲爲災，仲冬行春令，則蝗蟲爲敗。……兗州謂蝗爲螣，說者以螟、螣等爲害苗之蟲，而所食有心、葉、根、節之異，大抵皆蝗類也。又蝗子爲螽，爲蝝，春秋屢書之以記災。」（籌濟編）

實則螽斯爲蝗蝻之總稱，螣乃其屬名也。

蝗之種類甚多，據調查所得，我國有八十餘種。最普通有二屬：一曰，土蝗屬（Melanoplus），一曰，

飛蝗屬（Locusta）。前者因生產不繁，無飛翔力，故遷徙性不強，而爲害不大，且限於地域，遺害稍輕。後者則不然，生殖既繁，食性亦大，且富飛翔力，而遷徙性強，故其爲害甚巨。凡其所經之處，千頃良田，蕩然無收，漢人所謂飢蟲者，即此也（註一〇）。兩者相較，前者如爲數不多時，固無撲滅之必要。但後者雖爲數較少，防治亦不可稍緩。故必先從事分別，始克權其輕重，定撲滅之先後也。

我國往代治蝗，皆設有專官。如周官所紀：「庶氏以除毒蠱，翦氏以除蠹物，壺涿氏以除水蟲狐蜮之屬，赤犮氏以除牆壁貍蟲蠷螋之屬。」當時雖無蝗蝻之名，然如上所述，詩及春秋、爾雅中所謂：「螟」「螣」「蟊」「賊」「螽」等，皆蝗蝻之各種大小總屬之別名。凡此蝗蝻之災，古人對之，除禳禱之外，亦往往加以力捕。其捕治之法，代相流傳，頗多類似，但亦不無進步之處，茲述之如后：

「元始二年，郡國大旱，蝗，遣使者捕蝗。民捕蝗詣吏，以石斗受錢。」（漢書平帝紀）

此漢代力捕蝗蟲之例也。然捨此之外，當時一般仍以巫術祈禳爲主，似此力捕之事，終較少見。惟給錢鼓勵捕蝗之法，自是創立，其功亦不可沒。迨乎唐代，乃有給粟捕蝗之例。如：

〔註一〇〕饑蟲一詞，見漢焦延壽之易林。

「趙瑩爲晉昌軍節度使，天下大蝗。境內捕蝗者，獲蝗一斗，給粟一斗，使飢者獲濟。」（册府元龜引）

是亦師漢代給錢捕蝗之法也。當時排斥巫術迷信，倡導力捕之最著者，爲姚崇。史載：

「開元四年，山東大蝗，民祭且拜，坐視食苗，不敢捕。姚崇……乃出御史爲捕蝗使，分道殺蝗。汴州刺史倪若水拒不應命，崇移書曰：……今忍而不救，因以無年，刺史其謂何？若水懼，乃縱捕，得蝗十四萬石。時帝疑，復以問崇。對曰：庸儒泥文不知變。昔魏山東蝗，小忍不除，至人相食；草木皆盡，牛馬至相噉毛。今飛蝗所在充滿河南、河北，家無宿藏，一不穫，則流離安危繫之。且討蝗縱不能盡，不愈於養以遺患乎？……蝗害訖息。」（唐書姚崇傳）

其後五代之後晉以蝗災甚烈，亦採除捕之法。當天福末年，天下大蝗，連歲不解，行則蔽地，起則蔽天，禾稼草木赤地無遺。詔命百姓捕蝗一斗，以粟一斗償之。有司官員捕蝗使者，不得少有措滯。此亦以粟償蝗之著者。

宋代當仁宗、英宗時，

「蝗爲害，又募民撲捕，易以錢粟。蝗子一升至易菽粟三升，或五升。」（宋史食貨志）

「嘉定八年，四月，飛蝗越淮而南，食禾苗、山林、草木皆盡。……自夏徂秋，諸道捕蝗者以千百石計。飢民競捕，官出粟易之。九年五月，浙東蝗……以粟易蝗者千百斛。」（宋史五行志）

「紹興間，朱子捕蝗，募民得蝗之大者，一斗給錢一百文；得蝗之小者，每升給錢五百文。」（康濟錄引）

此又皆給錢或粟，鼓勵捕蝗之方法，更廣泛之流傳也。其時政府曾以詔令嚴飭捕蝗，其最著名者，卽南宋孝宗淳熙八年九月，定諸州官捕蝗之罰也。其敕云：

「諸蝗初生，若飛落，地主鄰人隱蔽不言，耆保不卽時申舉撲除者，各杖一百。許人告報，當地職官承報不受理，及受理而不卽親臨撲除；或撲除未盡，而妄申淨盡者，各加二等。諸官司荒田牧地，經飛蝗住落處，令佐應差募人，取掘蟲子；而取不盡，因致次年生發者，杖一百。諸蝗蟲生發飛落，及遺子而撲掘不盡，致再生發者，地主耆保各杖一百。又因穿掘打撲損苗種者，除其稅，仍計價官給地主錢數，毋過一頃。」（康濟錄引）

先是，神宗熙寧八年八月，已有除蝗之詔，曰：

「有蝗蝻處，委縣令佐躬親打撲。如地方廣闊，分差通判職官監司提舉分任其事，仍募人得蝻五升，或蝗一斗，給細色穀一斗。蝗種一升，給粗色穀二升。給銀錢者以中等值與之。仍委官燒瘗，監司差官覆按，倘有穿掘撲打，損傷苗種者，除其稅，仍計價官給地主錢數。」（同前）

此詔雖較淳熙之敕，早得一百年，惟不若淳熙敕令之嚴也。

元代治蝗亦甚力，如：

「至元二年，陳祐改南京路治中。適東方大蝗，徐、邳尤甚，責捕至急。祐部民丁數萬人至其地，謂左右曰：捕蝗慮其傷稼也，今蝗雖盛，而穀已熟，不如令早刈之，庶力省而有得。或以事涉專擅不可，祐曰：救民獲罪，亦所甘心，卽諭之使散去，兩州之民皆賴焉。」（元史陳祐傳）

由此足見普通地方官吏，頗知力行，且當時除蝗之法，亦較進步，捨驅捕之外，更知翻土除卵，根絕蝗害。史稱：

「仁宗皇慶二年，復申秋耕之令。……蓋秋耕之利，掩陽氣於地中，蝗蝻遺種，皆爲日所曝死，

次年所種，必甚於常禾也。每年十月，令州縣正官一員，巡視境內，有蟲蝗遺子之地，多方設法除之。」（元史食貨志）

此種辦法，實前此所未嘗見。

至於明代則治蝗更嚴，對於蝗蝻之生活史，亦有相當之瞭解。當時對昆蟲之科學知識，雖猶懵然；但從徐光啟之治蝗疏觀之，彼時實已具有昆蟲學之啓蒙思想，故根治亦甚爲盡力。如：

「永樂九年，令吏部行文各處有司，春初差人巡視境內，遇有蝗蟲初生，設法捕撲，務要盡絕；如或坐視，致令滋蔓爲患者，罪之；若布、按二司不行嚴督所屬巡視打捕者，亦罪之。」（康濟錄引）

「宏治六年，命兩畿捕蝗，民捕蝗一斗，給粟倍之。」（通鑑綱目三編）

此皆明代常見之事實也。

滿清一代，除蝗之方法，大略皆已完備，治蝗知識，亦稍充實。觀乎清康熙三十三年四月十三日與內閣之上諭可知。諭曰：

「朕處深宮之中，日以閭閻生計爲念，每巡歷郊甸，必循視農桑，周諮耕耨，田間事宜，知之最

恐，誠能預籌稽事，廣備災祲，庶幾大有裨益。昨歲因雨水過溢，即慮入春微旱，則蝗蟲遺種必致爲害。隨命傳諭直隸、山東、河南等省地方官，令曉示百姓，即將田畝亟行耕耨，使覆土盡壓蝗種，以除後患。今時已入夏，恐蝗有遺種在地，日漸蕃生，已播之穀，難免損蝕。或有草野愚民，云蝗蟲不可傷害。宜聽其自去者，此等無知之言，切宜禁絕。捕蝗弭災，全在人事。應差戶部司官一員，前往直隸、山東巡撫，令申飭各州、縣官親履隴畝。如某處有蝗，即率小民設法耨土覆壓，勿致成災。」（九朝東華錄）

其時官府督促捕蝗，功令頗嚴，捕蝗不力者，處分綦重。如：

「康熙四十八年，覆准州、縣、衛所官員遇蝗蝻生發，不親身力行撲捕，藉口鄰境飛來，希圖卸罪者，革職拏問。該管道府、布政司使、督撫不行察訪嚴飭催捕者，分別降級留任。協捕官不實力協捕，以致養成羽翼，爲害禾稼者，革職。州縣地方遇有蝗蝻生發，不申報上司者，革職。」（籌濟編引）

「乾隆十八年諭：嗣後州縣官遇有蝗蝻，不早撲除，以致長翅飛騰，貽害田稼者，均革職拏問。」（同前）

「直省濱臨湖河低窪之處，須防蝻子化生。該督撫嚴飭所屬，每年於二三月早爲防範，實力搜查。一有蝻種萌動，卽多撥兵役人夫，及時撲捕，或掘地取種，或於水涸草枯之際，縱火焚燒。各該州、縣據實稟報該督撫具奏，倘有心諱飾，不早撲除，以致長翅飛騰者，一經發覺，重治其罪。」（嘉慶七年修纂督捕蝗蝻令，據籌濟編引）

惟前代地方官吏，玩忽律令，坐視民瘼而不顧者，往往而是。歷朝詔諭申飭斥責至再至三，可爲反證。且常有因捕蝗而騷擾農家，增加民苦者，此中消息，於詔諭中，有時亦可道露一二。如：

「宣德五年，遣使捕畿內蝗。諭戶部曰：往年捕蝗之使，害民不減於蝗！宜知此弊。」（通鑑綱目三編）

「地方遇有蝗蝻，州、縣官輕騎減從，督率佐雜等官，處處親到，借民撲捕，隨地住宿寺廟，不得派民供應。州縣報有蝗蝻，該上司躬親督捕，夫馬不得派自民間。如違例滋擾，跟役需索，藉端科派者，該管督撫嚴查，從重治罪。」（嘉慶七年修纂捕蝗禁令，據籌濟編引）

民國以來，治蝗工作，無甚進展。歷年發生蝗患之區域，仍不斷連續爲虐，鮮能根治。今年爲災之

地，即去歲遭害之區，據調查所得，每年成災區域相同者在江蘇達二十三縣，佔總數百分之七九．三一，浙江幾完全相同，佔百分之八八．八八。此蓋因『人謀不臧』，未曾力捕，故『除之不盡』，即如歷年各地獎收蝗卵蝗蝻之法，雖仍相襲行之，但均毫無成效。夷考其故，即因地方辦理人員不負責任，各省、縣政府中人覺多有視獎收蝗卵為生財之道，藉浮報以自肥者。則其結果，又豈堪問哉？

因此不斷之累積，故蝗患年甚一年，有加無已。民國二十三年間，蝗患最為嚴重，瀰罩於華北、華中各省。其時政府當局認為過去治蝗之缺點在於：（一）全國治蝗無系統組織，（二）治蝗方法，墨守舊章，且一部分農民迷信觀念甚深，（三）治蝗經費不確定，（四）全國蝗患向無調查統計。於是特召集年有蝗患之蘇、皖、魯、冀、湘、豫、浙等七省農政主管官廳，代表及專家，舉行七省治蝗會議。討論此後如何聯合中央及各省之力量統一治蝗組織，改進治蝗技術，籌措治蝗經費，以及調查全國蝗患。（見農村復興委員會會報二卷二期）此次會議，雖開我國治蝗史之一新頁，然其施行之成效如何？猶有待乎事實充分之證明也。

第二款　祛疫之設備與實施

我國祛疫之法，除最初純粹巫術之外，其後史乘所見者，最早當爲後漢光武帝時代「遣光祿大夫將太醫循行疾病。」（後漢書光武紀）在此以前，雖亦略知疫癘之原因，然多未究明其治療之方法。且太醫之治療，亦僅限於對皇室中人所執行者，與一般人民幷無關係。惟自東漢以來，始漸有注意廣泛之醫治及公共防疫者。如：

「建武十四年會稽大疫，死者萬數，意獨身自隱親經給醫藥，所部多蒙全濟。」（後漢書鍾離意傳）

「元始二年，旱蝗。民疾疫者，舍空邸第，爲置醫藥。」（漢書平帝紀）

「元嘉四年五月，京師疾疫，遣使存問，給醫藥。」（宋書文帝本紀）

「元嘉二十四年，京邑疫癘，使郡縣及營署部司，普加履行，給以醫藥。」（同前）

「貞觀十年，關內、河東疾疫，遣醫賫藥療之。」（康濟錄引唐太宗時事）

「貞觀十六年，穀、涇、徐、虢、戴疾疫，遣醫施藥。」（同前）

「貞觀十八年，自春及夏，廬、濠、巴、普、郴疾疫，遣醫往療。」（同前）

「京師大疫，命太醫和藥，內出犀角二本，析而視之，其一通天犀也。內侍李舜舉請留供服御，帝曰：吾豈貴異物而賤百姓，竟碎之，令太醫擇善察脈者，卽縣官授藥，審處其疾狀予之。無使爲庸醫所誤，夭閼其生。」（宋史仁宗本紀）

「熙寧八年，吳、越大饑。……及春，人多病疫，乃作病坊，以處疾病之人。募誠實僧人，分散各坊，屬以早晚視其醫藥飲食，無令失時，故人多得活。」（康濟錄引）

「蘇軾知杭州，大旱，饑疫並作。軾……作饘粥藥劑，遣使挾醫分坊治病，活者甚衆。」（宋史蘇軾傳）

然其實行終不普遍，且各朝仍不常見。直至清代，祛疫之法，方粗具規模。考宣統二年十二月，東三省鼠疫盛行，令外務部、民政部、郵傳部隨時會商，切實嚴防，無使傳染。於是，民政部遂傳諭內外城巡警總廳，下令捕鼠。曉諭居民注意衞生，加雇淸道夫，嚴行淸潔。並督飭內外城官醫院，添製防疫藥品器具，以資應用。凡疫病發生地方，禁止出入附近一帶，竭力消毒。特於京師設立臨時防疫事務局。嗣經外務部調查，此次鼠疫發生於滿洲里，延及哈爾濱一帶，於是特照會俄使，並電達東三省督撫各自

防範外，又派天津軍醫學堂會辦伍連德帶同學生多名，廣購藥品前往哈爾濱舉辦防疫事宜，而民政部又在本部設立衛生會，巡警總廳則組織衛生警察隊，以保持清潔，預防時疫，及辦理公共衛生事務。更諭內外廳每區添派衛生警官一員，辦理關於衛生事項之違警案件。又諭兩廳按照所轄各區，每區派一主任、醫官、及醫生若干人，專管該區內檢查診斷事宜。又諭內外城官醫院辦理清潔，及防疫衛生，治療事宜。同時奉天省特設奉天萬國鼠疫研究會，由我國及英、美、俄、德、法、奧、義、荷、日、印各派醫生組織之。公舉伍連德爲會長，以資研究。

此乃前代袪疫工作中規模最大者。惟前代於執行之時，流弊多不可免。故昔賢常有如次之議論：

「時際凶荒，民多疫癘。極貧之民，一食尚艱，求醫問藥，於何取給？往時江北賑濟，亦發銀買藥以濟貧民，然督察無方，徒資冒破。」（康濟錄引嘉靖時林希元疏）

此殆往日共通之現象也。

民國以來，辦理防疫事宜較爲進步，政府對於疾疫之預防，定有專用條例。如：民國五年三月，內

務部頒布傳染病預防條例；十七年九月，衞生部又重行頒布傳染病預防之條例；十七年八月，衞生部公布種痘條例；十七年十月，又公布傳染病預防條例、施行細則等皆是也。

同時又設有防疫專門管理機關，計有左列二種：

(一)中央防疫處　民國八年，內務部設立中央防疫處，十七年十月，改隸於衞生部，二十年四月，改隸於內政部衞生署，二十二年十二月，改隸於全國經濟委員會衞生實驗處。該處掌理關於各種生物學製品之檢查、鑑定、研究及製造。如製造痘苗及血清等是。此外尚有西北防疫處，設立於甘肅、蘭州，直隸於衞生署。除製造人用及獸用各項血清疫苗外，並辦理臨時防疫事宜，掌理關於生物學製品之製造，人民傳染病之防治，獸疫之調查、撲滅以及獸疫血清疫苗之製造等事項。

(二)海港檢疫管理處　民國十八年，國民政府衞生部，先後聘請國際聯盟會拉西門博士、鮑陀羅博士及澳洲衞生部防疫司長派克博士等來華設計關於海港檢疫事宜。十九年七月，在衞生部設全國海港檢疫處，並在上海設辦事處，統轄全國各海港檢疫工作，頒布檢疫條例。

近年以來，全國防疫工作，已有顯明之進步，無論臨時性質，或經常性質，規模均較完備。就屬於

臨時性質者言，如民國二十年江淮大水，政府救濟水災委員會，對於防疫工作，亦頗努力，據該會報告書稱：

「災禍之後，疫癘蔓延，災黎死亡枕藉，本會衛生防疫組，自二十一年八月成立後，即分別派醫療隊馳赴各區從事醫療救濟工作，至二十二年二月間，次第結束。但本處辦理工振，適值夏令時疫流行之時，災工衆多，難免傳染。乃請衛生防疫組繼續擔任工區衛生醫療工作，以利工程之進行。按照規定計劃，於每一工振區設一巡迴醫隊，計共十七隊，又預備隊五隊，分別辦理診療及防疫事宜，頗資得力。此外復由本處配置簡要救急藥品，分送各區應用，不足則由各區自行購備。所幸各區段在工人員，對於衛生一項，尚能注意，各段段長每集合災工施行衛生講演，以補巡迴醫隊之不足。故各區員工發生危險情事及染疫而亡者尚尠。」（二十年國民政府救濟水災委員會報告書）

至屬於經常性質者，則自中央防疫處改隸全國經委會衛生實驗處之後，成績頗著，其重要而可述者，約有下列數端：

一、防治傳染病及寄生蟲　經委會對各地傳染病及寄生蟲病之發生，均曾分別派員前往檢查撲滅。過去如山西、陝西之鼠疫；河南之瘧疾；湯山之腦膜炎；南京之霍亂白喉，經該會派員協助該地方政府從事防止撲滅，頗著成績。又如浙江開化、衢縣等縣之住血蟲病；浙江嘉興、紹興等縣之亞細亞肝蛭蟲病、肺蛭蟲病、薑片蟲病；蘇、皖二省之黑熱病，傳播均甚猛烈。亦經該會分別派員組隊，長期在各該地工作。實施診療防治，並研究各該病症之起因，與傳播之途徑，以期根本撲滅。

二、西北江西之防疫衛生　關於西北衛生事業，經委會先曾派遣技術人員，分赴西北各省，實地調査考察。嗣卽協助各省府辦理各縣衛生建設事宜。現在甘肅、青海、寧夏等省，已由該會協助，將各該省衛生試驗處，先後籌備成立。陝西則將急應舉辦之各項衛生工作，着手進行，並於三原、華縣、榆林三處先設立衛生院，舉辦縣衛生醫療工作。一面由經委會派員常駐西安就近協助指導西北各地方政府進行辦理。又西北方面之獸醫防治，經委會分別飭令中央防疫處，設置分處於蘭州。並協助設立西北防疫處，正在裝置機械，製造獸疫之苗血淸，並籌備防治獸疫。至江西

方面，經委會對於該省收復匪區瘧痢等疾之流行，曾派遣技術人員前往調查防止；一面協助該省政府組織全省衞生處，爲辦理全省事業之機關。此項衞生處組織成立後，卽已開始工作。此等工作，本屬預防性質，惟從來施行之時，往往皆後於災害之發生，故實際上多屬事後補救者也。

此外，其他公私團體辦理者尙多，茲不贅述。

凡此防疫工作，雖不無相當效果，然就全般情形而言，此種效果終屬微小，範圍亦極有限。大多數貧苦民家，每遇大疫，仍無獲得醫治之機會，唯有坐而待斃。下舉卽其一例：

「江蘇北部黑熱病蔓延，患此症者爲數甚衆，自徐州以東，以宿遷、淮陰、漣水等屬爲最烈。經全國經濟委員會衞生實驗處，於去歲組織黑熱病研究隊，到此實地調查，並成立事務所。爲害之烈，以沿舊黃河道各地爲最。此外東海、泗陽、淮安、漣水、灌雲、阜寧、沐陽、邳陽、蕭縣、豐縣、碭山、沛縣等，亦爲黑熱病患者最多之區。單以東海而論，患者亦超過一千五百人。統計蘇北黑熱病患者，前後將至十萬人，其中以窮苦人爲最多。若用新法注射，每人至少須費十五元；貧苦患者，一人不易籌此鉅款，輒聚爲十五人，每人各出一元，共得十五元，以抽彩方法，決定何人應用此款治病，十五人

中只有一人得款治病，其餘十四人，則只有坐而待斃！」（民國二十四年一月二十日申報）

此種事實之存在，卽證明祛疫事業仍未完善，施行猶不徹底也。

第二節　災後補救政策

災後補救政策，亦消極救荒政策中之一大類，前已言之矣。蓋消極救荒政策中，有救濟於方災之時者，亦有補救於旣災之後者，其屬於前者，已於第一節詳之矣。本節所述，則其後者也。

歷代災後補救之常行政策，大約亦可分爲四項：一曰安輯，二曰蠲緩，三曰放貸，四曰節約，此四者亦皆基於補救之義而立。玆分論之：

第一項

當荒亂之餘，農民離村爲極嚴重之現象，倘一任田土荒蕪，稼穡不成，對於國家財政之收入，以及農民生計，社會安寧，均有極大之影響。故歷代政府當局常依環境之需要，竭力設法撫輯流亡，此安輯之議所由生，而安輯政策之所由定也。

第一款　安輯之辦法

歷代安輯之辦法甚多，大要區之，約有下列數種：

(一)給復　此即以減賦、復賦之利，以誘流民還鄉復業之法也。此法於漢代即已實行，其後各朝皆因之。史載：

『元和元年二月，甲戌，詔曰：王者八政，以食爲本。故古者急耕稼之業，致耒耜之勤，節用儲蓄，以備凶災。是以歲雖不登，而人無飢色。自牛疫以來，穀食連少，良由吏教未至，刺史二千石不以爲負。其令郡國募人，無田欲徙他界就肥饒者，恣聽之。……勿收租五歲，除算三年。其後欲還本鄉者，勿禁。』(後漢書章帝紀)

『仁宗皇祐中，於苑中作寶歧殿，每歲召輔臣觀刈麥。帝聞天下廢田尙多，民罕土著，或棄田流徙爲閒民。天聖初詔民流積十年者，其田聽人耕，三年而後，收減舊額之半。後又詔流民能自復者，賦亦如之。旣而又與流民限百日復業，蠲賦役五年，減舊賦十之八，期盡不至，聽他人得耕，至是每下赦令，輒以招輯流亡募人耕墾爲言，民被災而流者，又優其蠲復，緩其期招之。』(宋史食貨

志）

「慶曆三年，陝西飢。詔琦撫之，琦至寬徵徭，免租稅，給復一年。」（宋史韓琦傳）

「李驥授新鄉知縣。招流民，給以農具，復業者數千人。」（明史李驥傳）

「景泰三年，河南流民，計口給食。五年，畿內、山東、山西逃民，復賦役五年。」（通鑑綱目三編載明景帝時事）

(二)給田　此乃處流民以閒田並免租賦而安之也。其始見於漢代之詔令：

「地節三年，詔流民還歸者，假公田，且勿算事。」（漢書宣帝紀）

「元和元年二月甲戌，詔曰：自牛疫以來，穀食連少，……令郡國募人，無田欲徙他界就肥饒者，……到在所賜給公田。」（後漢書章帝紀）

宋仁宗時，亦曾下詔處流民閒田。史載：

「天聖七年閏二月，詔河北轉運使：契丹流民，其令分送唐、鄧、汝、襄州，以閒田處之。」（宋史仁宗本紀）

又高宗時，復以詔令促行給田之法，史稱：

「建炎二年春正月，丁亥，錄兩河亡吏士，沿河給流民官田牛種。」（宋史高宗本紀）

孝宗隆興元年，又以詔寬籍田之法。云：

「貧之下戶，或因飢饉逃亡，官司即時籍其田土，致令不復歸業。令州縣嚴申赦文五年之限，應歸業者即給還。」（文獻通考卷二六引）

至於遼、金，此項詔令，亦時有所聞。如：

「太平十五年，募民耕灤河曠地，十年始租。」（遼史食貨志）

「民不堪命，率棄廬田，相繼亡去。乃屢降詔，招復業者，免其歲之租。」（金史食貨志）

明、清以來，類此例舉亦多，茲不贅及。

(三)齎送　此即以官府力量，送遣流民回籍，使得安其所業。如：

「熙寧八年，春正月，戊午，詔所在流民願歸業者，州、縣齎送之。」（宋史神宗本紀）

「民流亡道京師，……可歸業者，計日并給遣歸。」（宋史食貨志）

「韓琦知益州，歲飢，流民載道，琦給糧遣歸，檄劍關民流移欲東者，勿禁。」（宋史韓琦傳）

「成化元年，令流民願歸原籍者，有司給與印信文憑。沿途軍衛有司，每口糧三升，其原籍無房屋者，有司設法起蓋草屋四間。仍不分男女，每大口給口糧三斗，小口一斗五升，每口給牛二隻。量給種子，審驗原業田地，給與耕種。優免糧差五年，給帖執照。」（續文獻通考引明憲宗時事）

「神宗時，巡視河南御史鍾化民疏云：流民稱情願歸家，但無路費。臣令開封等處，查流民願歸者，量地遠近，資給路費，給票到本州縣補給賑銀，務令復業。據祥符縣申報，共給過流移男女二萬三千二十五石。」（康濟錄引）

「康熙二十一年，直隸、河南兩處乏食，窮黎移家覓食，不能回籍。令直隸、河南巡撫察明，加意撫綏，招輯復業。遣官領送回籍，仍捐給籽粒，俾得耕田畝。」（經濟篇）

民國以來，區處難民，亦多用遣送之法，且往往出以強迫，此種事例，多至不可勝舉。二十年江淮水災之後，據政府公布稱：

「洪水既退，鄉村救濟，已經開始。各地災民，可以還返故里，本會乃施行分別遣散辦法，此事

亦頗不易。蓋就理論上言，災民自應及早還鄉，努力耕種，俾田園不致荒蕪。無如本會雖在各鄉準備查放，以待災民歸還；而災民往往不信其事，不得已乃用強迫方法，收容所始得一一結束。」（二十年國民政府救濟水災委員會報告）此爲一明顯之例證也。

第二款　安輯之前提

前述各種安輯辦法，其施行結果之良否，須視客觀條件之如何，就前代施行之一般情形言之，欲安輯之能獲實效，當具備下列諸前提：

（一）除積欠　前代政府往往有安流之詔令，而流民多不敢歸，其故卽在於有司追索積欠。如：

「寶應元年，租庸使元載以江淮雖經兵荒，其民比諸道猶有貲產。乃按籍舉八年租調之，違負及逋逃者，計其大數而徵之，擇豪吏爲縣令而督之。不問賦之有無，貲之高下，察民有粟帛者，發徒圍之，籍其所有而中分之；甚者十取八九，謂之『白著』有不服者，嚴刑以威之。」（文獻通考記唐肅宗時事）

『被災州縣知通令佐，多有只見蠶麥稍熟，便謂民力已蘇。遽於此時催理積年舊欠，上下相乘，轉相督促。使斯民方幸脫於溝壑之憂，而一旦便罹追呼決撻囚繫之苦！』（朱子大全集乞住催被災州縣積年舊欠狀）

『今年六月間，……山水從西來，……水頭高十丈，沒我堤上柳。……官府當秋來，催租不容後，嗟嗟下小民，命在令與守。……我民千餘人，血首當道叩，……奈何急餘征，日日事鞭毆！夫征又百出，一一盡豪取。』（明程敏政涿州道中錄野人語）

『今又逢水厄，家業付東流，世味吞黃蘗，……官銜似海沈，門屏多遮隔，妻子訴衷情，三見三遭斥，……無田尚有糧，無丁尚有役，里胥肆徵求，雞犬無寧夕！』（明鄭毅答費鵝湖水災歌）

因此遂致流民多懼而不敢歸鄉，寧願漂流異地。此種弊病，宋蘇軾論之最詳，其言曰：

『臣親入村落，訪問父老，皆有憂色云：豐年不如凶年，官吏以夏麥既熟，舉催積欠，胥徒在門，枷鎖在身，求死不得，故流民不敢歸鄉。臣聞之孔子曰：苛政猛於虎。昔常不信，以今觀之，殆有甚焉！水旱殺人，百倍於虎；而人畏催欠，又甚於水旱。百姓何由安生？朝廷仁政，何由得成？』（蘇文忠論

積欠狀）

故災後欲安輯流移，當除積欠。

（二）寬禁捕　災民於飢荒嚴重之時，強者多挺而走險，流爲盜賊。災後雖聞撫輯之令，亦懼罪不敢歸。故歷代善爲政者，必設法寬一時之禁捕，以招撫之。如：

「漢宣帝時，渤海歲飢，多盜，帝命龔遂鎭之。遂曰：民困飢寒，故弄陛下之兵於潢池耳。夫治亂民猶治亂絲，不可急也。乃單車至府，悉罷捕盜令，但以執田器爲良民，令民賣劍買牛，賣刀買犢。曰：何爲帶牛佩犢？由是吏民富實，而盜悉解。（漢書龔遂傳）

而平日對於逃戶之懲罰，至此亦應解除，使流散者勇於回家。歷史上此種事例，亦頗不乏，「聖明」之君皆常行之。蓋惟如是，流亡始得安也。

第二項　蠲緩

蠲緩之策，基於蠲緩之議。歷代政府於凶荒之後，必伸蠲緩賦役之詔令殆已成爲例行之政策。然其實施情形，則代有不同，玆將蠲緩二策依次分述之：

第一款　蠲免之規例及利弊

蠲免，包括蠲賦，免役二部分：歷代蠲免之策屢行，而規例各異，示之如后：

一、周代之薄徵：周禮大司徒以「荒政十有二聚萬民，其二曰薄徵。註曰：輕租稅也。疏云：豐年從正，儉有所殺，若令十傷二三，實除減半，減則必有蠲矣。」又均人「凶札則無力政，無財賦，不收地，守地職。註曰：無力政，恤其勞。無財賦，恤其乏困。不收山澤及地稅也。」此殆蠲免之制，最初見諸施行者。春秋、戰國於戰亂擾攘之時，亦常行之，如管子云：

「賦祿以粟，案田而稅，……上年什取三，中年什取二，下年什取一，歲飢不稅，歲饑弛而稅。」（大匡篇）

所謂歲飢不稅者，蓋以「歲時總飢，故不稅」也。歲飢弛而稅，則謂「弛飢而稅不飢」也。此皆薄徵之例，開後世蠲免政策之先河。

二、漢代之輕歛：西漢初年，承大兵之後，人民流離，土地荒蕪，農業生產不振，有田者亦無力納稅。高祖既定天下，約法省禁，輕田租，十五而稅一；量吏祿，度官用，以稅於民，所謂量出爲入是也。然爲時

未久，生聚略盛，遂復加重。文、景之世，又略減少，文帝十二年，納鼂錯之說，詔賜天下民租之半；十三年除民田租；景帝二年，復減民田租之半；使三十而稅一；武帝末年，行代田之法，一畮三甽，歲代處，故曰代田，古法也。昭帝元鳳二年詔：憫百姓未贍，前年減漕三百萬石。其令郡國毋歛今年馬口錢。三輔太常郡，得以菽粟當賦。三年又詔：民被水災，頗匱於食。其止四年毋漕，三年以前所賑貸，非丞相御史所請，邊郡受牛勿收責。宣帝本始元年，赦天下租稅勿收，三年詔郡國傷旱甚者，民勿出租稅；四年有地震之災，詔亦如之。元康二年，又免被災之郡去年租賦。元帝初元元年，令郡國被災害甚者，毋出租稅；二年有地震之災，詔亦如之。成帝建始元年，郡國被災什四以上，毋收租田。哀平之際，凡被災之郡，皆先後免收租稅，此西漢之制也。東漢因之，法未盡隳。故終兩漢之世，遇災蠲賦，乃其常規，而免役亦如之。如安帝永初四年正月，詔以三輔比遭寇亂，人庶流宂，除三年逋租過更口算芻稾。元初元年，十月，詔除三輔三歲田租，更賦口算。順帝永建五年四月，詔郡國貧人被災者，勿收責今年過更，皆其例也。

三、魏晉之免租：晉武帝太康二年，詔四方水旱甚者，無出田租。五年，雨雹傷秋稼，減天下戶課三

分之一。六年，歲不登，免租。東晉成帝咸和五年，始度百姓田，取十之一率，畝稅米三升。哀帝減田租，畝收二升。孝武太元二年，除度定田收租之制，王公以下，口稅三斛，唯蠲在身之役。八年，又增稅米口五石。至於免役，則有晉成帝咸康二年三月，免所旱郡縣徭役。

四、南北朝之除賦：自東晉以後，歷宋、齊、梁、陳諸朝，每遇凶荒，率多下令除賦。宋文帝元嘉十二年，諸郡遭水，詔原其逋負，歲若失收，則嚋量減除。順帝昇明二年，蠲雍州緣沔諸民前被水災者，租布三年。南齊高帝建元初年，以二吳、義興三郡遭水，詔減除田租。武帝建元四年，詔被災郡縣蠲除租調。明帝建武時，詔吳晉陵二郡，失稔之鄉，蠲三調有差。梁武帝天監二年，郡縣有水潦漂損居民資業者，遣使周履量蠲保調。陳宣帝太建六年三月，詔曰：去歲南川頗言失稔，所督田租，於今未即，豫章等六郡。太建五年田租可由半至秋，豫章又通。太建四年，田租未入者，可特原除。魏太宗泰常三年，以范陽去年大水，復其租稅。八月，雁門河內大雨，復其租稅。高宗和平四年，以定、相二州霣霜，殺稼，免民田租。高宗太和六年，詔曰：去秋淫雨，洪水爲災，百姓嗷然，今課督未入，及將來租算，一以丐之。宣武帝景明二年，三月，詔曰：比年以來，連有軍旅，役務既多，百姓彫敝，宜時矜量，以拯民瘼，正調之外，諸妨害損民，一

時蠲罷。北齊文宣帝天保八年，九月，詔今年遭蝗之處，免租。武帝河淸三年，詔遣十二使巡行水潦州，免其租調。後主大統五年，詔使巡省河北諸州無雨處，境內偏旱者，優免租調。周孝閔帝元年三月，詔曰：浙州去歲不登，厥民飢饉，其當州租輸未畢者，悉宜免之。

五、隋、唐之免租庸調：隋文帝開皇五年，水災，免租稅；六年，詔亦如之。十八年，又免遭水處租調。唐高祖武德元年，制凡水旱霜蝗，耗十四者免其租；桑麻盡者，免其調；田損六分以上者，免租調，七分以上，課役俱免。太宗貞觀元年，以旱饑，免租。高宗上元二年，免旱澇蟲霜諸州租。玄宗開元五年，蝗患，令無出今年地租。二十二年，敕曰：百姓屢空，朕孰與足，言念於此，良所疚懷。又聞京畿及關輔有損田，百姓等屬，頻年不稔，不乏糧儲，雖今年薄收，未免辛苦，從宜蠲省，勿用虛弊，至如州縣不急之務，差科徭役，並積欠負等，一切并停，其今年租八等以下，特宜放免地稅，受田一頃以下者，亦宜放免。代宗大曆四年，蠲放淮南租庸地稅。貞元十二年，旱，放租稅。憲宗元和四年，詔諸道遭水旱者，免其田租。文宗太和五年，以水災，蠲秋租。此隋、唐之制也。

六、五代之除放：五代承唐之後，干戈紛擾，而災蠲之例仍行。後晉天福二年，詔各處蟲旱損禾麥，

委所司差人檢覆，蠲免租稅。天福六年三月，除民二年至四年以前稅。又八月制曰：歲因災沴，民用艱辛，久係逋懸，宜示蠲免，應欠天福五年終已前夏秋租稅，并淤徵諸物，及營田租課，並與除放。應沿路有旁道稍損卻田苗處，其合納苗子及沿徵錢物等，據畝數並與除放。天福七年，蟲蝗作沴，苗稼重傷，特云矜蠲，俾令蘇息，應諸道、州、府經蝗蟲傷食苗稼者，並據所損頃畝，與蠲放賦稅。八年，敕諸州應欠天福七年夏稅，並與除放秋稅一半，其餘一半，候到蠶麥納。逃戶與放一半，差徭卻令歸業。

七、宋代之蠲租：宋自太祖乾德元年四月，詔諸州長吏，視民田之旱甚，蠲其租，不俟報。其後每遇災荒，皆照例行之。且較前代為尤勤。故馬端臨云「宋以仁立國，蠲租之事視前代為過之，歲不勝書」（文獻通考）按宋開寶元年六月，詔民田為霖雨河水壞者，免今年夏稅。五年，六月，詔沿河民田有為水害者，有司具聞，除租。太宗淳化元年，水旱，免田租。淳化四年，遣使按行畿縣，民田被水者，蠲其租。眞宗天禧四年，振諸路民飢，發粟減租。大中祥符元年，詔免諸路州軍農器收稅。哲宗元佑三年，旱傷，免其租稅。徽宗崇寧中司漕者謂：凡不願支移，而願輸道里腳價者，特增道里腳價之費斗錢五十六倍於昔，而對於貧民尤肆行需索，至有鬻牛易產猶不給者，然大觀二年，詔天下租賦科撥支折，先富後貧，

又詔道里脚錢不及斗者免，其弊雖得未滅，然支移之法，遂成爲害民之政矣！惟宋代以寬大爲政策，雖支移折變之法敝，而有倚閣之法，調和其中，獨惜其守因循之習，無革新之念，故終北宋之世，田制未立，歲賦亦不振。南渡後，屢以災傷，蠲租不一，高宗優假淮民，休兵後，未嘗起稅。紹興六年，詔去年旱傷及四分以上州縣，紹興四年已前積欠租稅皆除之。執政初議倚閣，上曰：若倚閣，州縣因緣爲姦，又復催理擾人，仍盡蠲之。紹興二十八年，三省言平江紹興府湖秀州被水，欲除下戶積欠，擬令戶部開具有無侵損歲計，上曰：不須如此，止令具數，便於內庫撥還，朕平日不妄費，內庫所積，正欲備水旱，本是民間錢，還爲民間，用何所惜？乃詔平江等處積欠稅賦並蠲之。孝宗蠲廣德軍月椿錢，又許免積欠經總制錢。光宗減江浙諸路椿錢，和買折帛錢，又蠲免兩浙路茶鹽身丁錢。寧宗蠲身丁錢，和買折帛錢。理宗蠲免兩浙軍屬縣官私僦及瓦磚竹木蘆葦之徵。其勤可見矣！

八、元代之免稅：元代稅制，取法於唐，其取於內郡者：曰丁稅，曰地稅，倣唐之租、庸、調法也。取於江南者：曰夏稅，曰秋稅，倣唐之兩稅法也。當時遇災蠲免，較宋尤勤，大則普蠲全國，小則一路兩路，幾無歲不行，皆所以振諸窮，紓民力之意。太宗十年，諸路旱蝗，詔免今年田租；十一年詔亦如之。世祖中統

四年，以旱災，減田租；至元四年，蝗患，免租；五六年詔亦如之。十六年以水災，免本年田租。二十七八九年，諸州飢，免田租。文宗至順二年，大飢，免租稅。元代災傷州縣蠲租，或全免，或免其半，差稅或免三年，或免一年，酒、醋、門攤等課，每爲除免，逋負積欠，欠者豁然。其於徭役，遇大荒例亦減免，如中統三年閏九月，以濟南路遭李璮之亂，軍民皆飢，盡除差發。至元七年，南京、河南蝗旱，減差徭十分之六。世祖至元十七年十一月，詔以未、甘、孫民貧，免其役三年；十二月賑鞏、昌、常、德等路飢民，仍免其徭役。成宗大德二年正月，詔以水旱，老病單弱者，差務並免三年。大德五年，各路被災重者，其差務並除之。此元之制也。

九、明代之蠲稅：明太祖洪武四年，詔免田租。七年詔免夏租，又立蠲免例，凡水旱處，不拘時限，從實踏勘災傷，稅糧即予蠲免。其後蠲免全國，或一省，或數省，或單免夏稅，或單免秋糧，或緩徵逋欠，或蠲緩分數，遇有災傷，成依例舉行。成祖永樂十二年，免租田十九年詔亦如之。宣宗宣德八年，免夏稅秋糧。憲宗成化十九年，令鳳陽等府被災，秋田糧減免三分。世宗嘉靖七年，免被災租稅，其免役之例，則見成化六年敕順天、河間、永平、正定、保定災傷地方，一應差徭，俱暫優免。此明之制也。

十、清代之厚蠲：清每以蠲免爲市恩之具。王慶雲石渠餘記言：「本朝丁田賦役素輕，二百餘年以來，未嘗增及銖黍，而詔書停放，動至數千百萬，斂從其薄，施從其厚，所以上培國本，下恤民依，豈唐、宋以來所可同年而語？」蓋清以異族入主，其市恩之具，自當較歷朝爲尤顯。故順治首除三餉，並免都城被兵居民之賦役三年。嗣後除偏災賑蠲外，凡逋負之在民者，與民糧民食之貸而未收者，遇國家慶典，或巡幸，或軍興，輒止勿責。每庫藏稍充，即務推所有以益下，於是又有普免錢糧輪免漕糧之舉。聖祖以恭儉爲本，其蠲免較他帝爲尤多，如康熙二年，普免順治十五年以前民欠；十九年以賦重，免江南十二年以前民欠；二十四年免河南、湖北、直隸、江南今年租及明年租之半；二十五年免直、川、貴、湖廣、閩明年額賦，及今年未入者；三十一年免各省漕糧一年；三十七年免租稅；五十年以食用不給，免各省地丁糧賦一年；五十二年免各省房地租稅一年，兼除逋欠。乾隆二年，議准丁銀攤入地畝均徵之後，設有災荒，應一例酌免，行令各省，遇災減免錢糧，即將丁糧統入地糧內核算蠲免。六年，查各省未完正項銀米豆草並雜項租穀，多係貧乏之戶，江蘇所欠獨多，現被水災，有旨將各項悉行豁免，又江浙未完漕項銀米豆麥，一併免徵。七年，兩江水漲，命督撫勘明被災州縣，先行緩徵，次第將糶

數分別奏請蠲免。嘉慶二年被水良鄉等處州縣，蠲免錢糧十分之一；六年永定河水漲發，將大興、宛平本年錢糧全行蠲免；又被災較重之香河等三十九州縣，錢糧全行豁免；其稍輕之密雲等十九州縣，蠲免十分之五；大城、永清、東安三縣，查明被災較重，亦全行蠲免；又續查災重之寧河等十八州縣，又查明續淹之昌平等十州縣，本年錢糧，俱全行蠲免；其災輕之靑州等九州縣，蠲十分之五；薊州被蝗各村莊，將明年錢糧蠲十分之三；又被水較重之滄州等州縣，場竈地地丁錢糧，全行豁免；稍輕之靑縣東光蠲十分之五；八年安徽宿州等五州縣及鳳陽等三衛被水積歉，將嘉慶二年出借災民口糧積欠銀二十四萬八千餘兩，概予豁免；又豫省封邱等七縣被旱被蝗，現因衡家樓漫口復被淹浸，將新舊錢漕銀穀概予豁免；其因黃水衝注，下游多受淹浸之直隸、長垣、東明、開州，將錢糧全行蠲免；有業經徵收者，卽作爲明年正賦；十一年直隸文安縣大窪民地，因鄰境河決，直注窪內，將應徵銀兩全行豁免；十三年、十五年、十六年、十七年俱如之。又甘肅頻年荒歉，民欠耔種口糧，自嘉慶元年至十五年止積欠糧一百六萬三千七百四石零，折色銀十八萬九千七百二十一兩零，渠夫口糧一萬九千六十餘石，並行豁免。計清代二百餘年，其間對於錢糧起存兩款，多有並准免除者。

綜上所述，表面上觀之，號稱「輕徭薄斂」之蠲免租賦，似爲歷史上難得之昇平跡象；但就實際言之，恰爲其時災荒嚴重之反證！且歷代蠲免之法令雖多，而實行之時，流弊亦復不少。有以法令爲具文，根本不付施行者；有時行而不忠，反以害民者。百端弊竇，罄竹難書。然大體言之，不外於「奉蠲錢糧，或先期徵存，不行流抵；或既奉蠲免，不爲扣除；或故行出示遲延，指稱別有徵款；及雖爲扣除，而不及蠲額。」（汪志伊荒政輯要）此外，又有指荒作熟，指熟作荒，以營私者；有隱報災荒，索賦於災民，以邀功譽者。至於勘災申報之遲緩，蠲免之後時，更無論矣！凡此所舉各項弊端，歷代史實足供證明者甚多。其最著者，如宋代檢田之弊。考宋之檢田法，其作用除查勘逃戶田地及荒地外，更有檢視水旱災傷之效能。每年報災日期，分爲夏、秋二季，夏以四月爲期，秋以七月爲期。但呈報後手續至繁，大報由縣報州，州遣通判、司錄會同縣令檢視，約定災傷成款，再報中央政府，由三司定分數，決定蠲減或倚閣。當其查視災傷之時，乃以田苗被災之成數，定蠲減租稅之標準，並檢視田苗之有無，無苗者免稅。檢視之法，凡呈報「災傷田段，各留苗色根槎，未經檢覆，不得耕犂改種。」（宋會要卷二百八十一）因此多至耕耨失時，爲民大害！而負責檢視之縣令，又多以跋涉田畝爲勞，往往差遣曹椽、簿尉

等吏胥辦理。即於寺廟或人家中，集合受災人戶，自報災傷情形，以賄賂之多寡，定賦稅之蠲減，州、縣且縱其作弊。其結果受災最重之貧窮農戶，不但無益反而加重其損失。後王安石施行方田新策，亦未能革除此弊，宋史載政和八年詔書云：

「方田之法，本以均稅，有司奉行違戾，貨賄公行，豪右形勢之家，類蠲賦役，而移於下戶。不特困敝民力，致使流徙；而常賦所入，因此坐虧歲額至多。」（宋會要二百八十六）

由此可見當時弊病之重矣！但當時少數豪猾地主，其妄報欺官之事，亦有難逃政府之查覈者。據燕翼貽謀錄載：

「民間訴水、旱，舊無限制。或秋而訴夏旱，或冬而訴秋旱。往往於收割之後；欺罔官吏，無從覈實。拒之則不可，聽之則難信。故太宗淳化二年，正月，丁酉，詔荆、湖、江、淮、二浙、四川、嶺南管內州縣，訴水旱、夏以四月三十日，秋以八月三十日爲限」（宋史太宗本紀）自此遂爲定制。

而大多數貧苦災農，所受撿田之害，則終不可免。斯爲大弊，固難掩飾，又如明代報災法令具文，規定手續，週折費日。據稱：

「洪武二十六年定：凡各處田禾，遇有水旱災傷，所在官司踏勘明白，具實奏聞，仍申合干上司，轉達戶部立案，具奏。差官前往災所，覆踏是實，將被災人戶姓名，田地頃畝，該徵稅糧數目，造册繳報本部立案，開寫災傷緣由具奏。」（明會典）

如是報災往往甚遲，蠲免後時，民多不沾實惠。故明代典籍屢有如下之記錄：

「太祖謂戶部曰：朕常捐內帑之資，付天下耆民糴儲，正欲備荒歉，以濟民急也。若歲荒民飢，必候奏請，道途往返，民之飢死者多矣」（廣治平錄）

「萬曆九年，題准地方凡遇重大災傷，州縣官親詣勘明，申呈撫按，巡撫不待勘報，速行奏聞，巡按不必等候部覆，即將勘實分數，作速具奏，以憑覆請賑卹。至於報災之期，在腹裏地方，仍照舊例，夏災限五月，秋災限七月內，沿邊如延、寧、甘、固、宣、大、山、薊、密、永昌、遼東各地方，夏災改限七月，秋災改限十月內。俱要依期從實奏報。如州、縣、衛、所官申報不實，聽撫按參究；如巡撫報災過期，或匿災不報，巡按勘災不實，或具奏遲延，併聽該科指明參究。又或報時有災，報後無災；及報時災重，報後災輕，報時災輕，報後災重。巡按疏內明白從實具奏，不得執泥巡撫原疏，至災民不沾實惠」（明

會典）

然地方官吏，往往置此不顧，陽奉陰違，而貪功圖邀賞者，且常隱報災荒，冀獲虛名。故永樂十一年上諭責之曰：

「朕令本朝有司，言民利病，率云田穀豐稔。比聞山西民乃食樹皮草根，自今悉記之，境內災傷，已不自言，他人言者必罪！」（名山藏記明成祖下通政司詔）

但此仍不過具文，收效甚微，被災窮農，究難得蠲免之實惠。

民國以來，各地方吏胥，報災不實，及做荒舞弊情事，亦時有所聞。如：

「無錫第五區西漳鎮小園裏鄉民周仁榮等，近以該鎮鎮長蔣嘉猷派其爪牙尤杏根等，四出張羅，以熟作荒勒索『做荒費』，以致熟者變荒，荒者變熟。特於日前聯名具呈縣府云：爲呈請事，竊本屆秋勘，對於全荒田畝所以蠲免租稅，完全爲體卹農民起見，乃第五區西漳鎮屬地之小園一隅，農戶三十餘戶，百三十餘畝，籽糧無收，爲災象最重之處，未邀准荒之列。……鎮長蔣嘉猷派其爪牙尤杏根等四處張羅，據聞大都以熟作荒，藉此濫收荒費，尤杏根雖來民等家中招呼做

荒，但其口終以每畝應收二元爲要挾。農村荒涼，……何有餘款應付災費？……」（民國二十四年一月十二日無錫人報）

「吳縣各鄉農田本年因天氣亢旱，三月不雨，故被災田畝有二十餘萬畝之多。縣政府現在分別派員赴鄉實地查勘，詎於一星期前，有某勘察委員赴斜塘鄉勘荒：被農民一度包圍，後經區長等勸導後，始各散去。而婁門外鄉間，被災農民，因各圖催甲，報荒不實，且向農民需索，故農民恨如切齒。忽於二十日上午七時許，農民集衆一千餘人，分頭出發，向各催甲尋覓，實施暴動，將催甲房屋，舉火焚燒。」（民國二十四年十二月二十日申報）

是皆蠲免政策執行錯誤與不善之直接結果也。

第二款　停緩之規例及利弊

停緩包括停徵、緩刑二部分。孟子言：徵有三，而發用一緩二之論，所謂緩者，非專指粟米之徵，實泛指一般賦稅之徵也。

周禮地官大司徒，「三曰緩刑。疏云：凶年犯刑緩縱之。士師之職，凶荒以荒辯之法治之，令緩刑。

鄭康成註曰：辯當爲貶，遺飢荒則刑罰有所貶損。作權時法也。緩刑，舒民心也。朝士若邦凶荒，令邦國都家慮刑貶。註，貶猶減也。』故所謂緩刑者，非縱捨也，乃從而減輕其刑獄之意也。

歷代施行停緩之情形大略如下：

(一)停徵——停徵之議，始倡於唐，前已言之矣，然南北朝時，人早已知此意，故實施之例，間亦見之。如：

『大明五年，四月詔，曰：南徐、兗二州去歲水潦傷年，民多困窶，逋租未入者，可申至秋登。』（宋書孝武帝本紀）

所謂『申至秋登』者，卽緩徵也。唐以後遇災緩徵之例甚多，舉其著者，如：

『開元三年，七月，詔曰：比者山東邑郡歷年不稔，朕爲之父母，欲安黎庶，恤彼貧弊，拯其流亡。今者風雨咸若，京坻可望，若貸糧、地稅、庸、調、正租，一時併徵，必無辦法。河北諸州宜委州、縣長官勸責，灼然不能支濟者，稅租且於本州納，不須徵，卻待至春中。』（冊府元編引）

『十二年三月，詔曰：河南、河北去歲雖熟，百姓之間，頗聞辛苦。今農事方起，蠶作就功，其有貸

糧未納者，並停到秋收。」（同前）

「十五年四月，詔曰：河南、河北諸州，去年緣遭水澇，雖頻加賑貸，而恐未小康。爰自春夏，雨澤以時，兼聞夏苗非常茂好，既卽收穫，不慮少糧。然以產業初營，儲積未贍，若非寬惠，不免艱辛。其貸糧、麥種、穀子、廻轉變造諸色欠負等並放，候豐年以漸徵納。」（同前）

「黃灝出知常州，提舉本路常平、秀州、海鹽民莩殣盈野，而州縣方督促逋欠。灝見之蹙然，時有旨倚閣夏稅，遂奏乞並閣秋苗不俟報，行之。已而……命……從其蠲閣之請。」（宋史黃灝傳）

「太宗十年，諸路旱蝗，詔免今年田租，仍停舊未輸納者，俟豐歲議之。」（元史太宗本紀）

「至元二十年，詔停燕南、河北、山東諸郡，租賦勿徵，從御史之言。」（元史世祖本紀）

「穆懋德爲河南右布政，攝糧道篆，崇禎時歲連凶，斗米二金，人相食，而部檄督餉甚急，懋德乃……令停徵。」（開封府志）

「康熙四年，題准遇災地方督撫題報，卽行令州、縣停徵十分之三。」（九朝東華錄）

「雍正三年，河南、山東缺雨。元年業將該省帶徵錢糧停徵，二年又將民欠分作三年帶徵。今

春雨未足，分別五年八年帶徵。」（同前）

「四年，江蘇蘇、松、常、鎮四府，被水。將成災五分以上之地畝應出漕米，緩徵一半，其緩徵一半漕米於五年秋收後帶徵。十年，浙江嘉興府屬雨雹，將漕米等銀緩至十一年秋成後，分作兩年帶徵。」（同前）

「乾隆八年，清河等被水州縣衞，未完地丁漕項銀米一并停緩。又板浦等鹽場，未完折價銀與民戶，一體停緩三年。」（同前）

「嘉慶七年，臨清等處水災，將臨清等二十五州縣，地畝新糧緩至秋後起徵。又陝省連年疊被偏災之咸寧等四十廳、州、縣，自元年至六年民欠地丁等項銀糧，再緩徵一年。」（同前）

此皆停徵之事實也。

（二）緩刑——遇災緩刑之舉，歷代多有，史籍所載者亦極多。如：

元帝「永光二年，詔以連年不收，四方咸困，……困於飢饉，亡以相救。朕爲民父母，德不能覆，而有其刑，甚自傷焉！其赦天下。」（漢書元帝紀）

光武帝『建武五年，以旱蝗，詔令中都官三輔郡國，出繫囚，罪非犯殊死，一切勿案，見徒免爲庶人。』（後漢書光武帝紀）

章帝『建初五年，詔以去秋雨澤不適，今時復旱。其令二千石理冤獄、錄輕繫。』（同書章帝紀）

和帝『永元十六年，秋七月旱。詔曰：今秋稼方穗，而旱，雲雨不霑，疑吏行慘刻，不宣恩澤，妄拘無罪，幽閉良善所致。其一切囚徒，於法疑者，勿決。』（同書和帝紀）

此漢代之例也。

武帝『泰始七年，五月，雍、涼、秦三州飢，赦其境內殊死以下。』（晉書武帝本紀）

哀帝『隆和元年，四月，旱，詔出輕繫。』（同書哀帝本紀）

武帝『建元四年，詔以水潦爲患，星緯乖序，京都囚繫，可尅日訊決，諸遠獄委刺史以時察判。』（南齊書武帝本紀）

高祖『太和十一年，十一月，詔曰：歲既不登，民多飢窘，輕繫之囚，宜速決了，無令薄辜，久留獄

犴。」（魏書高祖本紀）

肅宗「熙平元年，詔以炎旱積辰，苗稼萎悴，尚書可釐獄犴，……無使一人怨嗟，增傷和氣。」（同書肅宗本紀）

武帝「保定元年七月，詔以亢旱歷時，嘉苗殄悴，……其所在見囚，死以下，一歲刑以上，各降本罪一等，百鞭以下，悉原免之。」（周書武帝本紀）

此晉代、南北朝之例也。

太宗「貞觀十七年三月，以久旱，詔曰：令州縣獄訟，常有寃滯，宜令覆囚，使至州縣科簡刑獄，以伸枉屈，務從寬宥。」（唐書太宗本紀）

中宗「神龍二年正月，以旱親錄囚徒，多所原宥。」（册府元龜）

玄宗「開元七年七月，親錄囚於宣政殿，事非切害，悉原之。詔天下諸州，見繫囚徒，宜令所由長官便錄，有司即此類作條件處分。」（同前）

「十六年九月，以久雨，詔兩京及諸州繫囚，應推徒已下罪並宜釋放，死罪及流，各減一等。」

（同前）

宣宗『大中九年，詔以江淮數道水旱疫癘，宜委所在長吏，愼恤刑獄，流決囚徒，必務躬親，俾無冤滯。』（文苑英華）

後晉『天福八年，以飛蝗作沴，膏雨久愆，敕除十惡行刼諸殺人者……外，罪者減一等，餘並放。』（五代史）

此唐及五代之例也。

太宗『端拱二年，自二月不雨至於五月，詔錄繫囚，遣使分諸路決獄。』（通鑑）

『淳化五年正月，遣使決諸路刑獄，應因飢刼藏粟，誅爲首者，餘減死。』（宋史太宗本紀）

仁宗『天聖七年，河北大水，命鍾離瑾爲安撫使，詔瑾所至……見繫獄囚，委長吏從輕決遣。』（康濟錄引）

神宗『熙寧三年，八月，以旱，錄囚死罪以下，遞減一等，杖笞者釋之。』（宋史神宗本紀）

孝宗『淳熙八年，五月，以久雨，減京畿及兩浙囚罪一等，釋杖以下。』（同書孝宗本紀）

章宗「泰和四年，四月，以久旱，遣使審繫囚，理冤獄。」（金史章宗本紀）

此宋代及金之例也。

仁宗「延祐四年，正月，帝謂侍臣曰：中書比奏百姓乏食，……然嘗思之，惟省刑……」（元史仁宗本紀）

此元代之例也。

太祖「洪武三年，五月，旱，六月，帝親禱於山川壇，詔省獄囚。」（通鑑綱目三編）

宣宗「宣德八年，六月，禱雨不應，詔中外疏決繫囚。」（明史宣宗本紀）

英宗「正統三年，以旱，讞中外疑獄。」（同書英宗本紀）

代宗「景泰六年春正月，雨水冰時，中外繫囚有至於十餘年者，帝以災變，詔法司審錄冤獄，得減免者甚衆。」（通鑑綱目三編）

憲宗「成化十七年，四月，以久旱，風霾，命法司慎刑獄，錄囚。」（明史憲宗本紀）

孝宗「弘治十五年，五月，上命御史王哲按巡江南，時值天旱，種不入土，哲深悉民隱，親錄繫

囚，出其所當原者數百人，餘皆減之。』（易知錄）

武宗『正德五年，三月，禱雨，釋獄囚。』（明史武宗本紀）

神宗『萬曆十三年，四年，以旱詔中外理冤抑，釋鳳陽輕犯及禁錮年久皐宗。』（同書神宗本紀）

此明代之例也。至於清代，據楊景仁云：

『國朝明罰勅法，治懋協中，欽恤之仁，浹乎寰宇。功令凡熱審，小滿前一日始，立秋前一日止，笞罪寬免減釋，枷杖減等發保，徒罪以上監犯寬減刑具。偶逢雨澤愆期，有旨清理庶獄，凡軍流人犯，俱准減徒，刑期無刑，好生之德，洽於民心，恩至渥也。』（籌濟編）

前代緩刑之例，略盡乎此。惟此所謂停緩者之制，攷其實殊無所益於災後之黎民，其中尤以停徵之制，且常有流弊。蓋當遇災之時，政府既下停徵之令，而地方官吏，因緣爲姦，隨時催理追繳，騷擾民家；或見農耕恢復，卽謂民力已蘇，遂舉累年停閣緩徵之額，一發而併徵之！其弊不可勝道。宋蘇軾對此曾有沈痛之陳述，其言曰：

「今自小民以上，皆有積欠。監司以催欠爲職業，守令上爲監司所迫，下爲胥吏所使。大率縣有監催千百家，則胥徒舉欣欣然日有所得。若一旦除放，則此等皆寂寥無獲矣！其間貧困掃地，無可蠶食者，則教令通指平人，或云衷私擅買，抵當物業；或雖非衷私，而云買不當價。似此之類，蔓延追擾，自甲及乙，自乙及丙，無有窮已！每限皆空身到官，或三五限，得一二百錢，謂之破限，官之所得至微，而胥吏所取蓋無虛日，俗謂此等爲縣胥食邑戶。嗟乎！使民爲姦吏食邑戶，此何道也？自潁移揚州，過濠、壽、楚、泗等州，所至麻麥如雲，入村落，訪問父老，皆有憂色，云：豐年不如凶年，天災流行，民雖乏食，縮衣節食，猶可以活，若豐年舉催積欠，胥徒在門，枷棒在身；則人戶求死不得。言訖淚下，又所至城邑，多有流民，官吏皆云以夏麥既熟，舉催積欠，故流民不敢歸鄉。孔子曰：苛政猛於虎。以今觀之，殆有甚者！水旱殺人，百倍於虎，而人畏催欠，乃甚於水旱。每州催欠吏卒不下五百人，以天下言之，是常有二十餘萬虎狼散於民間，百姓何由安生？」（文獻通攷引）

觀此，則歷來所謂倚閣停徵之制，實際上徒增加人民之負累，便利地方官吏之苛索，使災後窮黎，重爲縣胥之食邑戶，蓋甚明也。

第三項　放貸

農民遇年歉失所，朝不保夕，則其救濟之法，自以保命爲先，故須急賑。迨生機既有延續之可能，爲欲維持生計，須恢復生產。然災後農民，赤手空拳，何來農本？歷代論者胥以爲有放貸之必要，據此，則生放貸之策。放貸之種類頗多，主要者卽貸種食、牛、具等農本，今之所謂農貸者是也。茲分款論之：

第一款　放貸之政制

放貸政策實行之最早者爲周代，周制地官保息之政，「四曰恤貧。註：貧民無產業者稟貸之。荒政十二，一曰散利。註：散利貸種食也。疏云：豐時斂之，凶時散之，其民無者，從公貸之。」自此以後，歷代放貸之制，史不絕書。略舉如次：

漢文帝二年，曾下詔行放貸之策曰：

「農天下之本也。民貸種食未入，入未備者，皆赦之。」（漢書文帝紀）

又和帝詔曰：

「兗、豫、徐、冀四州，比年雨多傷稼。……夏遣三府掾，分行四州，貧民無以耕者，爲儷犂牛値。」

（後漢書和帝紀）

昭帝始元二年，春，遣使者賑貸貧民無種食者。秋又詔：往年災害多，今年蠶麥傷，所賑貸種食，勿收責。宣帝本始四年。詔：丞相以下，入穀，助貸貧民。地節三年，詔：假流民公田，貸種食。後漢和帝永元十六年詔貧民有田業。而以困乏不能自農者，貸種糧。

迄南北朝宋文帝元嘉中，三吳水潦，穀貴人飢，即以貸給，使強壯轉運以贍老弱。魏太子課民稼穡，使無牛者，借人之牛以耕種，而代爲耘田以償之。

唐太宗貞觀二十二年，以諸州水旱貸種食。元宗開元中以水旱貸糧。德宗貞元中詔，水旱諸州委長吏貸種。

五代時，後唐長興三年，詔州、府遭水潦處，支借麥種。

宋太宗至道二年，詔官倉發粟數十萬石，貸京畿及內郡民爲種。英宗治平中，劉渙知澶州，因河北地震，民乏粟多賤賣耕牛，渙令發公錢買之，明年民無耕牛，價增十倍，渙出所市牛，以元值與民。神宗元豐元年，査道知虢州，因民困極，急取州麥四千斛貸民爲種，民由是而蘇。曾鞏知越州，值歲飢，出

粟五萬石貸民爲種糧，使隨歲賦入官，農事賴以不乏。

元世祖時，以水旱貸糧。順帝時，江州飢，總管王大中貸富人粟以賑貧民。

明林希元奏定處置缺乏牛種貧農法云：令地方官逐都逐圖，差人查勘，除有牛無種，有種無牛，聽其自爲計外，無牛人戶，令有牛一頭者，帶耕二家。用牛則與之俱食，失牛則與之均倍。無種人戶，令富人戶，一人借與十人或二十人，每人所借雜種三斗或二斗。耕種之時，令債主監其下種，不許因而食用。收成之時，許債主就田扣取，不許因而拖負。亦加其息，官爲主契，付債主收執。

清朝荒政則例，原有貸粟之法。凡歉收之後，方春民乏籽種，貧不能耕。或旱禾初插，夏遇水旱，及既雨既霽，民貧不能耕種。速命州、縣開常平倉或社倉，出穀貸之。俾耕種有資，以待秋熟。其兵丁之貧乏者，亦貸焉。及秋視其收成之豐歉，收成在八分以上者，加息徵還；七分者，免息徵還；六分者，本年徵還其半，來年再徵其半；五分以下者，均緩徵，以待來秋之熟。若上年被災稍重，初得豐收，其還倉也，亦准免息。直省有向不加息者，各從其土俗之宜。特旨本息均免者，準視督撫奏請，即予豁除。故清代放貸救荒之例甚夥，有平糶而兼出借者；有以隔府之米借給者；有以存倉米出借，並許動支截留漕米

者；有撥解庫銀供給者；有酌量豐歉分別貸穀免耗加耗者；有災年免息，餘按收成分數酌量收免者；有按收成分數，折量分年徵還加免者。有借給籽種口糧，幷牛草費之例；有借貸永不加息之例；有概不徵還之例；有本色折色兼借之例，不勝枚舉。均載會典及戶部則例中。其放貸範圍之廣，可以想見。其實施之情形，有如下舉之實例：

「康熙諭招徠陝西等處流民復業，每戶給牛一頭，給發犂具銀五兩，穀種銀三兩，僱覓人口銀二兩。」（籌濟篇）

「乾隆十年，因直隸慶雲縣被災之後，耕牛較少，給庫銀委員到張家口採買牛隻，送交慶雲縣給無力貧民，田多者每戶給一牛；田少者，兩三戶共給一牛。」（同前）

「高斌總督直隸，借給貧民牛具籽種法曰：令州縣查明貧戶，畜有牛具者按畝五升借給；如願自買麥種，每畝借銀一錢；缺乏牛力者，諭令僱用，每畝借僱價銀二十五文，幷令牛力有餘之家，將外出貧民所遺麥地，代爲耕種，視本人回籍月日遲早，酌量分予子利。其因旱乏草，有牛不能牧養者，令各員查賑之便，驗明膘實，登註毛齒，於八九兩月，每月借銀五錢，以資飼養，本人耕種之餘，

仍可出糶，所出牧費僱費，俱於來年春秋兩季，分限還官。」（同前）

此則前代放貸辦法中之較詳盡，而又縝密者矣。

民國以來，辦理賑災中有農賑之法，卽放貸之別名也。此種辦法，蓋當民國二十年秋，洪水為災，江、淮、漢、運諸水，同時汜溢，釀成絕大之浩刼。國民政府因農民受災之後，元氣喪盡，為扶助農民恢復生產起見，乃於急賑、工賑之外，又增辦農賑，增辦農賑之初，本擬先就受災省份，每省設一農賑局，更設一農賑委員會，以監督襄助之。由農賑局就各縣受災實況，分別輕重，於每縣或數縣，設一農賑辦事處，更設一縣農賑委員會以監督襄助之。再由辦事處，就所轄各區，設立農村互助社，為農賑工作實施之基本團體。其後因工作效率及辦事方便起見，乃將所有之實際工作，先後委託中國華洋義賑救災總會代辦，成績甚佳。於是國民政府救濟水災委員會又將湘、鄂兩省之農賑，亦先後委託該會辦理，成績均佳。

據國民政府救濟水災委員會規定農賑之方案，其大綱如下：

（一）目的　本委員會就已設施急賑及工賑，而認為可以恢復農事之災區進行。其目的在積

極救濟災區農民，從事災區農業復興工作。

（二）工作　農賑之主要工作：（1）接濟農事資金，（2）指導農業方法，（3）推行農村合作，其一切設施由農賑處計劃辦理。

（三）基金　農賑基金，暫定一千萬元，由本委員會指撥，其中一部份得以美麥作抵，但至多以三分之一為限，基金不足時，得另行籌集運用資金。

（四）辦法　農賑處為節省現金之使用，及便利災農之購買起見，暫不以現金直接貸與災農，而以賒放糧食、農具、耕牛、種籽、肥料等必需品代之。但無論貸放現金或賒放賑款，均應根據放款原則慎重辦理，並得酌收利息，以保障基金之安全。

（五）永久計劃　農賑工作進行至相當程度時，得改組為農民銀行或農村合作農行，以垂永久。

農賑方案確定之後，卽在撥辦救濟長江水災之美麥四十五萬噸內，提出五萬噸為辦理經費。至舉辦區域，則以皖、贛、湘、鄂、蘇五省為限。當時各省農賑辦理之情形，大略如次：

(一)皖贛之農賑　國民政府救濟水災委員會將議撥美麥共計一萬六千八百噸，撥交義賑會，內安徽一萬一千八百噸，江西五千噸，除二千二百噸係以麥及粉分配外，其餘皆按每噸七十四元之價格變售現款，由賑麥易糧委員會賑款內撥出，此項現款全數用作復與皖、贛兩省農村之用。義賑會係採取貸放政策，原擬扶助農民修復民堤為原則，然因各農村互助社借得貸款後，用以購買籽種者，占百分之六十，用以購買耕畜者，占百分之二十五，此外則用以購置農具、肥料等。其剩餘撥歸修堤者，自屬小部分而已。至於貸與互助社之麥款，並無抵押，概由各社社員個別或共同負責及團體信用為擔保。貸款利息，僅取年利四釐。蓋農賑乃救濟寓於借貸之中，所貸之款，後當歸還，故所取利息，極其輕微也。

(二)湖南之農賑　初係委託湖南水災善後委員會辦理，其辦法係將賑災麥款全數用以修補堤防，其後因見華洋義賑會在皖、贛辦理，成績甚佳，故於民國二十一年五月，由湖南水災善後委員會將農賑事件亦委託義賑會代辦，原撥湖南農賑麥款一萬噸內七千五百噸，變價得洋五十七萬六千七百餘元，全數交義賑會。其支配此款所採之政策，與在皖贛所採者略同。其組成互助社一

千九百餘社，受惠農民凡十六萬六千餘人。民國二十二年春，餘麥二千五百噸，亦由湖南水災善後委員會一律撥麥義賑會以補足原定一萬噸之數。此二千五百噸，合洋十九萬一千九百餘元，連前合共七十六萬八千七百餘元。

（三）湖北之農賑　水災委員會原議撥美麥一萬噸為辦理湖北農賑之用。其賑災之分配，係以三千噸作貸放籽種之用，其餘七千噸用為修復民圩貸款。原擬於該省三十一縣市，按照預定區域與被災面積之比例，分配賑麥三千噸以貸放之。但因種種困難，實際上僅貸放二十七縣，計放小麥三萬餘擔，小麥與美麥如以十與九之比例計算，應折合美麥一千八百餘噸。貸放手續，則由省府辦理，並議定此項受惠農民，須於新麥上市時歸還借麥。其餘之一千一百八十一噸賑麥，則已全數變價作為農貸基金。至於修復民圩美麥七千噸之款，按照湖北農賑範圍三十一縣市，依災情輕重，分各市縣為八級，其等級標準，以各縣面積之廣狹、被災之輕重、及民堤之多寡三者併計其結果，計一等者沔陽一縣，二等者監利等五縣，三等者黃岡等七縣，四等者江陵等四縣，五等者黃梅等四縣，六等者鍾祥等四縣，七等者蒲圻等四縣，八等者陽新一縣，及漢口一市，合計共三十一縣市。實發美

麥六千五百四十噸。其內有五千五百三十四噸有餘，係折發價洋四十五萬五千四百餘元，則由各縣政府按照所轄地方，被災情形，貸給堤主，定於二十一年九月秋收後至二十二年六月麥收成時止，由縣政府負責全數歸還。除以民堤籽種兩項貸款外，所餘之麥款十萬元，借與湖北省立農民借貸處作基金，由省政府借貸與農民，將來由省政府負責賠還。

（四）江蘇之農賑　水災委員會原議撥美麥一萬噸，折合價洋七十六萬七千餘元，借與江蘇省政府借撥修復運河之用。議定由江蘇省政府於二十一年七月底及十二月底，分兩期歸還，年利以六釐計算。嗣因江蘇省政府因財政關係，乃向救濟水災委員會議定以價值一百二十八萬元之忙糧抵借券為抵押品。水災委員會又在賑麥內撥出二百九十五噸及現款一萬八千四百餘元。辦理江蘇江寧縣屬之農賑，係將賑款貸與農民借款團體之代表人，由代表人負責分別貸給各農民，將來還款，惟此代表人是問。其後寧屬農賑交託寧屬區農業救濟協會代管，該會將款收回重行貸給農民，辦理農產改良合作社及農業倉庫等。

（五）黃河水災之農賑　民國二十二年黃河災患，最為慘重。國民政府特組織黃河水災委員

會，辦理急工兩賑。而農賑一項，則由華洋義賑會發起籌募黃災捐款，先擇受災嚴重區域，着手調查，分別進行，結果共得賑款十九萬八千五百餘元。先指定魯之菏澤，豫之考城、蘭封，冀之東明及長垣、河東部份，爲第一批舉辦農賑範圍，撥定賑款八萬元。計菏澤、考城及東明各二萬元，蘭封及長垣、河東部份各一萬元，設黃災農賑第一事務所辦理，貸出賑款約八萬元。其後因豫之滑縣，冀之濮陽及長垣河西部份被災亦甚慘重，該會又撥賑款六萬元，分配濮陽、滑縣及長垣河西部份各二萬元，設黃災農賑第二事務所。災農所借款項，皆係從事恢復農事，及修築房屋，彼等藉賑款之力，獲益不淺。二十三年夏季，黃河重行潰決，復淹及長、濮、滑等縣，尤以長垣河西部份，受災較重，義賑會復將黃災農賑捐款餘數，全數用於重罹水災最重區內，辦理農民貸款，幷均予展期一年，幷將第一期應付之息金，亦予豁免。在二十三年底收到其餘各縣如期還款者，有一萬七千餘元。放出之農賑貸款，逐漸收回後，即作爲合作基金，發展農村合作。

（六）安徽旱災之農賑　民國二十三年夏，安徽大旱，農賑工作仍責成華洋義賑會辦理，乃將收回而未貸出之款，提撥十五萬元，辦理旱災農賑，按照各縣被災之輕重，酌予分配。計懷寧、桐城、望

江、貴池等四縣，各一萬五千元，宣城一萬二千元，東流、繁昌等二縣，各一萬元，銅陵、南陵、蕪湖、當塗、和縣等五縣，各八千元，無爲、全椒、宿松等三縣，各六千元。至於貸款標準，每一互助社，由一百五十元起至三百元爲度。每個社員平均以五元爲準。

（七）湖南旱災之農賑　民國二十三年四月以後，湖南亢旱成災，農賑仍由華洋義賑會負責籌辦，當民國二十年水災後，所辦農賑七十餘萬元，原定收回之後，一律定爲推行合作事業基金。現此款收回，除貸放合作社者外，尚餘三十餘萬元，乃將此數提出救濟旱災。其農賑計劃：一、以恢復農事工作爲宗旨，二、款項由本會保存之。湖南省合作事業專款，斟酌近一二年內合作事業進展程度，提撥一部分充之。三、參照以上各災所辦之農賑辦法辦理之。四、貸放低利資金於受災農民，以災區最低級之自治區域（如村團等）爲單位，照章組織互助社負責，將來辦竣，即以收還款項，推廣農村合作事業。五、以災農需要之籽種、肥料、農具、耕牛、耕耘生活及補修塘壩等費之一種或數種爲限。

此外，又有私營的放貸事業。如近年來在復興農村號召之下，江蘇農民銀行所辦之「耕牛放款」等皆是。該行所定耕牛放款辦法，計有十項，經呈奉監理委員會修正通過後，即分函各縣分行，

一律舉辦。茲錄其原辦法如次：

（一）本行爲便利農民耕牛起見，辦理耕牛放款。（二）凡農民欲買耕牛或以耕牛爲押抵，均可向本行申請此種借款。（三）抵押之耕牛，以強壯能供農作之用者爲限。（其年齡以三至八齡爲限，由本行在牛角上烙印，）（四）在本年抵質之耕牛，應由本行代爲擔保耕牛壽險，以期安全，保費則按最辦農法優待之。如遇發生疾病之時，本行亦應有協助防治及供給各種便利之責。（五）此項放款，以農民組織之合作社或其他負連帶責任之組織爲限，並由鄉、鎮、區長爲見證人，殷實商店或公正人士爲承還保證人。（六）此種借貸，至多不得超過抵押質耕牛估價之六成。（七）借款期內，至長不得過八個月。（八）在借款期內，借款人對於耕牛，須互負監督之責，牛主未得本行同意，不得將牛私行變賣及屠宰。如經本行查出有上項事情，應有其他共同借款人及承還保證人代爲負責清償。（九）借款到期，借戶務須將借款本息如數清償，若過期在一月內不來清償時，本行得將抵質之耕牛，自由變賣，抵償借款本息，及補償本行因此項借款損失之一切費用，設有盈餘，仍行退還。（十）本行辦法，未規定事實，悉照本行各種放款章程辦理之。

以上所述，乃歷代放貸政制之概略。此外，最近政府有農本局之設立，以調整農村金融爲基則。規模較大，組織較密，其立旨亦不外乎是。至其詳細之辦法及詳述，已散見各報章，茲不贅及。

第二款　放貸之實效

歷代放貸事業，效果如何？殊多可議。雖然史籍所記，利多弊少。如：

「治平中河北地震，民乏粟，率賤賣耕牛，以苟朝夕。渙在澶，盡發公錢買之。明年，民無耕牛，價增十倍，渙復出所市牛，以元直與民，澶民賴不失業。」（宋史劉渙傳）

「查道知虢州，蝗災，知民困極，急取州麥四千斛，貸民爲種，民由是而蘇，遂得盡力於耕耘之事。」（康濟錄引）

凡此皆可證明放貸足舒災民眼前之急，而爲後人所盛道稱揚者。然吾人細考另一方面史實，則知放貸之實效，亦殊有限。茲爲進一步，透切視之，則曰有司艱閡，其一也。宋蘇軾於哲宗元祐五年，知杭州，對於當時放貸事業，已指出其根本之缺點曰：

「二聖嗣位以來，恩貸指揮，多被有司巧爲艱閡，故四方皆有「黃紙放白紙收」之語，雖民

知其實，止懲有司，……執政只作常程文字行下，一落胥吏庸人之手，民復何望？」（文獻通考引）

此不啻爲各朝放貸事業共通之考語。曰責償病民，其二也。胡致堂曰：

「稱貸所以惠民，亦以病之。惠者舒其目前之急也；病者責其他日之償也。其責償也，或嚴其期；或徵其耗；或取其息；或予之以米，而使之歸錢；或貧無可償，而督之不置；或胥吏詭貸而徵諸編民，凡此皆民之所甚病也。有司以豐取約予爲術，長官督稅，不登數則不審課；民戶納欠，不破產則不落籍。出於民力尙如此，而況貸於公者，其責償固不遺餘力矣！」（文獻通考引）

此亦爲各朝共有之現象。曰繼富而不賙急，其三也。張伯行述清代之事云：

「今各州縣借用倉穀，……每見紳衿大戶及豪強有力之徒，平日結交官吏，官吏等或喜其附己，或力不能制，一遇借穀之時，巧爲夤緣。有借三五石者，有至三五十石者，且有三五百石者，展轉糶賣，止圖一己之利，罔恤百姓之苦；多一繼富之穀，卽少一周急之穀。」（切問齋文鈔）

此亦可爲歷代放貸流弊之共通寫照。故清楊景仁有云：

「夫借貸所以惠民，而時或累民，方其貸也，寄之里胥而多詐冒；及其徵也，責之里胥而急迫

呼；或里胥與土豪相勾結，非取息於倍稱；則久假而不歸。有借止一石，償至十數石而不足，借止一年，徵至十數年而未完者！」（籌濟編）

斯誠切乎已往放貸之具體事實，而對於放貸制度之確評也。

民國以來之放貸，其效果亦遠不足以稱宏大。譬如農賑貸款，以民國二十三年安徽大旱災之農賑爲例。按國民政府救災委員會責成華洋義賑會辦理，就被災最重及較重之十五縣，放出貸款總數僅十五萬元。而貸款標準，又規定每一互助社由一百五十元至三百元爲度，每一社員平均只以五元爲準。其他未得此項貸款者，更不知多少？且此項貸款，事實上又往往爲地主及富農所把持，貧苦農家，殊不易普遍獲得。至於一般農村中貸款手續，多猶不便，致貸出時期，已誤農事。同時因災後農家物資普遍之缺乏，故大部分農民，率以貸款購買糧食，而充直接之生活費；或因以清償舊債，其分配於實際生產方面者，不過一極小部分之數目耳。而市場上農產價格之跌落，更多陷農民於無法清還貸款之悲慘地位。貸款之用途與效果，至是幾完全歸於消滅！

綜觀以上所述，則歷代放貸之實效如何，已勿容嘵舌而明矣！

第四項　節約

歷代論救荒者，既皆知饑荒之所以嚴重，乃由於平日之無積蓄；同時又知平日之奢靡浪費，爲積蓄空虛之大因，而倡爲節約之議矣。祇以太平之日，雖知而未能行，或名行而實未行。待災荒既來，遂不得不謀事後之補救，冀有以彌縫於萬一，而順應時議。此卽歷代節約政策之所由興也。茲就其種類與範圍述之如次，並略論其實效焉。

第一款　節約之種類與範圍

節約之種類，大別有三，其範圍有僅限於皇室與官府者，有泛及於百姓者。述之如下：

(一)減少食物　吾國古時君主，每遇饑荒，往往卽下詔減膳，用示節約克苦，且常以身作則，爲天下倡。

漢宣帝本始四年，以歲不登。詔太官損膳省宰，樂府減樂人，使歸就農業。晉武帝咸寧五年，以百姓飢饉，減御膳之半。成帝咸康二年，旱，詔太官減膳。北齊武成帝河淸四年，以穀不登，減百官食。後魏正光後，四方多事，加以水旱，國用不足。有司奏斷百官常給之酒，計一歲所省米五萬三千五十四斛

九升，糵穀六千九百六十斛，麪三十萬五百九十九斛，其時郊廟百神羣祀，依式供營，遠番使客不在斷限。唐太宗貞觀元年，以旱飢減膳。十七年，詔亦如之。高宗顯慶元年，以近畿百姓歲凶少食，將詔減膳，嘗曰：國以人爲本，人以食爲天，百姓不足，君孰與足？上元二年以蝗患，減膳撤樂。中宗神龍二年，京師旱，河北水，避正殿，減常膳。睿宗先天二年，以旱減膳。三年詔亦如之。元宗開元三年以旱，減膳。七年詔亦如之。德宗貞元二年，以歲飢，罷元會御膳之費減半，宮人月共糧米都一千五百石，飛龍馬減半料。文宗太和七年，以旱，撤樂，減膳。宣宗大中九年，以旱，減上供饋。宋仁宗、英宗一遇災變，則避朝變服，損膳，撤樂。高宗紹興五年，以久旱減膳。金章宗泰和四年，夏四月，以久旱，避正殿，減膳，省御廐馬。宣宗貞祐四年，七月，以旱蝗，敕減尚食數品。明憲宗成化元年，五月，大雨，雹，避正殿，減膳。

(二)禁米釀酒　歷代禁酒，概由於年穀不登，其弛也則以豐稔。蓋釀酒糜費糧食，實不可以量計。故歷代每遇飢荒，輒禁釀酒，以資節約糧食。

周禮酒誥：厥或告曰：羣飲汝勿佚，盡執拘以歸於周，予其殺，此刑亂國用重典也。周官萍氏幾酒謹酒。而司虣禁以屬遊飲食於市者，若不可禁，則搏而戮之。此刑平國用中典也。一獻之禮，賓主百拜，

終日飲酒，而不得醉焉。此未及乎刑，而防之以禮也。故成、康以下，天子無甘酒之失，卿士無酣歌之儆。至於幽王，而天不湎爾之詩始作，其教嚴矣。漢興，蕭何造律，三人以上，無故羣飲，罰金四兩。景帝中元三年，夏旱，禁酤酒。後元年夏，令民得酤酒。武帝天漢三年，初榷酒酤。昭帝始元六年，用賢良文學之議，罷之。而猶令民得以律占租，賣酒升四錢，遂以為利國之一孔，酒禁始弛。宣帝時，復禁民酤。後漢和帝永元十六年，詔兗、豫、徐、冀四州，比年雨多傷稼，禁酤酒。順帝漢安二年禁酤酒，桓帝永興二年，詔曰：朝政失中，雲漢作旱，川靈湧水，蝗蟲孳蔓，殘我百穀，太陽虧光，飢饉薦臻，其不被害郡縣，當為飢餒者儲，天下一家，趣不糜爛，則為國寶，其禁郡國不得賣酒，祠祀裁足。獻帝建安中年飢，兵興，曹公表制禁酒。蜀先主時，以天旱禁酒，釀者有刑。晉孝武帝太元八年十二月，以寇難勤平，開酒禁。安帝隆安五年，以歲飢禁酒。義熙三年二月，大赦，除酒禁。前趙劉曜命民季秋農功畢，乃聽飲酒，後趙石勒以民始復業，資儲未豐，於是重制釀，郊祀宗廟，皆用醴酒，行之數年，無復釀者。南朝宋文帝元嘉十二年夏六月，斷酒，時揚州諸郡大水，揚州西曹主簿沈亮以為酒糜穀而不足療飢，請權禁止，詔從之。二十一年正月，南徐、南豫州、揚州及浙江、江西並禁酒。二十二年，開酒禁。南齊武帝永明十一年，詔以水旱，權斷酒。北

魏文成帝太安四年正月，始詔禁酒釀酤，飲者皆斬之，是時年穀屢登，士民多因酒酗訟，或議國政，故一切禁之。獻帝即位，開酒禁。正光後，國用不足，有奏斷百官常給之酒。東魏孝靜帝天平四年，閏九月，禁京師酤酒。元象元年四月，開酒禁。北齊武成帝河清四年二月，以穀不登，禁酤酒。後主天統五年，詔禁造酒。武平六年閏八月，開酒禁。後周武帝保定二年，以久雨，京城二十里內禁酒。隋文帝開皇三年，罷酒坊，與百姓共之。唐高祖武德二年，詔禁屠酤。高宗咸亨元年七月，以粟麥貴，禁酒。玄宗開元二年十一月，以歲飢，禁京城酤酒。肅宗乾元元年，以歲飢，禁酤酒。二年十月，禁酤酒，除光祿供進祭祀，及宴蕃客外，一切禁斷。代宗即位，（時在寶應二年三月）以泰陵乾陵發引，詔禁酤酒。廣德二年十二月，詔天下州縣，各量定酤酒戶，隨月納稅。遼興宗景福元年，以薊州黃龍府飢，詔不得造酒糜穀，又禁職官不得擅造酒糜穀，有婚祭者，司給文始聽。金熙宗天會十三年正月，詔公私禁酒。海陵正隆五年，禁朝官飲酒，犯者死。會都尹京安武軍節度使爽金吾衛上將軍阿速等飲酒，以近屬故杖責七十，餘皆杖百。世宗大定十四年，詔猛安謀克之民，今後不許殺生祈祭，若遇節辰及祭天日，許得飲會，自二月至八月終，幷禁絕飲燕，不許赴會他所，恐妨農功。雖閑月，亦不許痛飲，犯者抵罪。十八年三月，命戍邊

女眞人遇祭祀、婚嫁、節辰，許自造。二十九年，十二月，禁宮中上直官及承應人，毋得飲酒。哀帝天興二年，九月，禁公私釀酒。元世祖至元十三年，以冬無雨雪，春澤未降，使遣使問便民之事於翰林國史院。耶律鑄、姚樞、王磐、竇默等曰：足食之道，惟在節用，糜穀之多，無踰醪醴麴蘗，況自周、漢以來，代有明禁，祈賽神社，費亦不貲，宜一切禁止，從之。五月，申嚴大都禁酒，犯者籍其家資，散之貧民。十五年，四月，以時雨霑足，稍弛酒禁，民之衰疾飲藥者，官爲醞釀量給之，十一月開酒禁。十八年三月，禁甘肅瓜、沙等州酒。十九年四月，申嚴酒禁，私造者，財產子女沒入官，犯人配役。九月辛未，以歲登，開諸路酒禁。二十二年，甘州饑，禁酒。三十一年，以甘肅等處，米價踴貴，詔禁釀酒。成宗大德六年，陝西旱，禁民釀酒。七年十二月，弛京師酒課，許貧民釀酒。八年大都酒課提舉司，設糟房一百所。「九年併爲三十所每所一日所醞不許過二十五石之上」九年正月，弛大都酒禁。十一年，杭州一郡歲以酒糜米麥二十八萬石，詔禁之。又山東、河南、江浙饑，詔亦如之。武帝至大元年，中書省言：杭州一郡歲以酒糜米麥二十八萬石禁之，河南益都亦宜禁之，制可。二年二月，弛中都酒禁。十月，弛酒禁，立酒課提舉司。仁宗皇慶三年，禁釀酒。延祐元年，以歲荒，禁釀酒。英宗至治元年，諸路饑，禁酒。文宗天曆元年，災傷等路，禁釀酒。

順帝至正六年，陝西飢，禁酒。十五年，上都飢，嚴禁酒。明太祖戊戌年十二月，下令禁酒。丙午年二月，下令禁種糯。

(三)節省費用　時當飢饉，百計安全，瘡痍既起，必俾之去靡黜浮，緊縮政用，節省消費，是故不崇節儉，無以返樸；不敦風教，無以還淳。蓋節省費用者，就更廣泛之範圍而施行之也。

漢景帝後二年，地一日三動，令徒隸衣七緵布，止馬舂。後漢明帝永平初，郡國多被飢困，樊準上疏曰：今可先令太官、尚方、考功、上林、池籞諸官，實減無事之物，化及四方，人勞省息。十二年，詔以車服制度，恣極耳目，田荒不耕，游食者衆。有司其申明科禁，宜於今者，宣下郡國。北魏孝文帝太和十一年，京都大飢，韓麒麟表陳時務，謂京師不田者多，游食之口三分居二。故頃年山東遭水而人有餒，今秋京師遇旱，穀價踊貴，實由農人不勸，素無儲積故也。自豐穰積年，競相矜夸，浸成侈俗。故耕者日少，田者日荒，穀帛罄於府庫，寶貨盈於市里，衣食匱於室，麗服溢於路，飢寒之本，實在於斯。愚謂：凡珍玩之物，皆宜禁斷，令貴賤有別，人歸樸素，事司四時巡行，臺使歲一按檢，勤相勸課，嚴加賞罰，數年之中，必有盈贍，雖遇凶災，免於流亡矣！唐肅宗時，李栖筠為常州刺史，歲旱為浚渠灌田，遂大稔。捕斬宿賊張

度支黨皆盡，乃大起學校，堂上畫孝友傳示諸生，爲鄉飲酒禮，登歌降飲，人人知勸。大曆四年，馬燧改懷州刺史，兵後大旱，人失耕稼，燧務修教化，收瘞暴骨，去其煩苛，至秋界中生穭穀，人頗賴之。宋仁宗時，右司諫龐籍奏曰：東南上供糧石，每歲六百萬石，至府庫物帛皆出於民，民飢年艱食，國家若不節儉，生靈何以昭蘇？臣今取草子封進，望宣示六宮藩戚庶，抑奢侈，以濟艱難。明洪武三年，詔禁民僭侈。十四年令農民之家，許穿紬紗絹布，商賈之家，止許穿絹布，如農民之家有一人爲商賈者，亦不許穿紬紗。洪武十八年，諭曰：足食在於禁末作，足衣在於禁華靡，宜申明天下四民，各守其業，不許游食，庶民之家，不許衣錦繡。清康熙五年，諭曰：朕生平愛惜米穀，每食之時，雖粒米不肯拋棄。以朕玉食萬方，豈慮天庾之不給，而所以如此撙節愛惜者，實出於天性自然之敬慎，並不由勉強，且以米穀乃上天所賜，以生養萬民者，朕既爲億萬生民計，不敢輕忽天賜，爾等紳衿百姓，獨不自爲一身一家計乎？若恣情縱欲，暴殄天物，則必上干天怒，水旱災祲之事，皆所不免。

歷代所謂聖明之君，孜孜以節約爲事，於此亦可見其概略矣？

第二款　節約之實效

綜觀歷代節約之政令及其施行情形，對於節約事實本身之認識，至少可得如下之觀念：卽所謂節約之制，就其無流弊者言，如減少食物之辦法，充其量，僅係君主個人爲虛應故事而執行者。縱或有時更推及於君主以外之百官，然亦不過使虛應故事之人數略爲增多而已。蓋減少食物之方法，如非遍行於全國各階層之人民，且以嚴厲之手段以督之，則必徒勞無功，今乃謂以一人或少數人之例行形式，而能收節約之實效，寧非欺人？至於其他方法中，如所謂禁米釀酒，有時且生極大之弊端。如唐德宗建中間，禁人酤酒，而官自設店酤以收利，斛收直三十，州縣總領漓薄，私釀者論其罪。（見唐書食貨志）是則以禁釀而資括斂矣！其他各朝類皆如是，故胡致堂云：

「禁酒爲其糜米穀也，而後世……取利於酒，奪民酤而榷之，官比承平時責利加倍，而軍屯所在，又許之置場自釀，爭多競勝，謂足以充軍費，省民力，豈古今世變之異歟？」

又云：

「善政建於古聖王者，後世鮮克遵之，以謂時異事殊，不可膠柱而調瑟也。不善之政，興於聚斂之臣者，後世多不肯改，……榷酒……古聖王所不爲，而後世以爲大利之源，置官立法嚴取之，

悉甚於常賦，一有廢弛，竟闕匱。』（文獻通考引）

是以歷來卽當荒年而酤釀如故。而京官邊軍之家釀糜穀，及爲郊廟百神郡祀，依式供營遠蕃客使之用者，尤不能禁斷，或不在禁斷之限。是則所謂禁酒者，徒責之於民間，甚復加重其苦矣！究其實，一般耕食之家，平日旣少釀酒，荒年尤無物以釀，不禁而自禁。惟官府與富豪之家，平日糜穀旣多，荒年禁又或不及，雖禁亦同於不禁，米穀之耗於荒年如故，則禁酒、節約之實效又安在耶？

第二章　歷代積極之救荒政策

第一節　改良社會條件之具體政策

歷代積極之救荒政策中，就其性質而區分之，約可歸納爲二大類：一爲注重於社會條件之改良者；一爲注重於自然條件之改良者。本節所述，即屬於前一類之具體政策。

所謂改良社會條件之具體政策，乃包括重農政策與倉儲政策二者。玆分述之：

第一項　重農政策

歷代重農之政，實以重農思想爲基礎。古人咸知農事傷爲饑之本，惰農自安罔有黍稷，饑已至而救之已晚。故救荒之根本政策，重農亦其一也。今就歷代重農政策之變遷與成績而詳述焉。

第一款　重農政策之變遷

我國因社會經濟之基礎在於農業，所謂以農立國者是也。故歷代皆倡農本主義，由農本主義之重農理論，乃生實際之重農政策。歷代國家法令，以強本抑末爲目標，以孝弟力田爲明訓，皆此政策之一般表現。考重農之教，自殷商以來，即開始注意，故卜辭載有王觀耤，省黍，省農事等，如：

「己亥卜貞令吳小耤臣，己亥卜往耤」（殷墟書契前編六、一七）

「庚子卜貞王其雈耤亩往十二月」（殷墟書契後編下二八頁）

「貞王勿往省黍」（見卜辭通纂四九二片）

「祭畢省農事酬宴」（轉引安陽志十九頁）

統觀卜辭，王關心農事之記載甚多，此殆重農政策最初之表現。惟當時記事尚極簡略。

周代重農之政，則屢見於尚書、詩經、周禮、國語、禮記等書，其內容已較詳備，周禮三農，列太宰九職之首，而稼穡樹藝，教於大司徒。其屬遂人，以興鋤利甿，以時器勸甿。遂大夫修稼政。縣正趨稼事。鄙長、里長趨其耕耨。其受田不耕者，載師、閭師分別處罰。（見周禮地官）天子亦常親觀耕稼，如尚書載文王卑服即康功田功，自朝至於日昃，不遑暇食。（周書無逸）即其例也。故宣王即位，不修籍於千畝，

虢文公卽出而諫曰：『不可，夫民之大事在農。……民之蕃庶於是乎生，事之供給於是乎在，……財用蕃殖於是乎始；……是故先王三時務農，……』

觀此，則周代重農之政，已極明顯。惟周爲宗法社會，故往往將農事與宗法儀式混合舉行。且處處帶巫術之色彩，此爲應加注意之點。

漢代法令，禁賈人衣絲乘車，禁商人與科考，種種限制商人，提倡農耕。孝惠帝四年時，舉民孝弟力田者，復其身。（漢書惠帝紀）高后元年，考孝弟力田，獎二千石者一人。（漢書高后紀）此特置孝弟力田之官而尊其秩，乃欲以勸天下，各敦行務本也。且爲提倡農桑起見，帝親耕，后親桑，爲天下先。此種重農政策，時見於詔書中，如文帝二年詔曰：

『夫農天下之本也，其開籍田，朕親率耕，以給宗廟粢盛。』（漢書文帝紀）

九月又詔曰：

『農天下之大本也，民所恃以生也。而民或不務本而事末，故生不遂，朕憂其然，故今茲親率羣臣，農以勸之。』（同前）

景帝後二年詔曰：

「雕文刻鏤，傷農事者也，錦繡纂組，害女紅者也。農事傷，則饑之本也；女紅害，則寒之原也。夫飢寒並至，而能亡爲非者寡矣！朕親耕，后親桑，以奉宗廟粢盛祭服，爲天下先。不受獻，減太官，省徭賦，欲天下務農桑，素有畜積，以備災害。今歲或不登，民食頗寡，其咎安在？其令二千石各修其職。」（漢書景帝紀）

後三年又詔曰：

「農天下之本也，黃金珠玉，饑不可食，寒不可衣，以爲幣用，不識其終始，間歲或不登，意爲末者衆，農民寡也。其令郡國務農桑，益種樹，可得衣食物，吏發民若取庸，采黃金珠玉者，坐贓爲盜，二千石聽者，與同罪。」（同前）

類此詔令，終漢之世，數數見之，且爲保障農作之進行，亦嘗詔飭罷一切不急之役，免妨農事，如：

「建昭五年，詔曰：方春農桑興，百姓勠力自盡之時也，故是月勞農勸民，無使後時。今不良之吏，覆案小罪，徵召證案，興不急之事，以妨百姓，使失一時之作，亡終歲之功。公卿其明察申飭之。」

（漢書元帝紀）

又常遣大小農官往來於阡陌之間，以督農事，史稱：

「成帝陽朔四年，正月詔以……方東作時，……令二千石勉勸農桑，出入阡陌，致勞來之。」

（漢書成帝紀）

同時遍設農官於各州，平帝元始元年，「置大司農部丞十三人，人部一州，以勸農桑。」（漢書平帝紀）即其常制也。故漢代農官之額滋多。當時對於土地之利用，及農業技術之提倡，亦頗有相當之努力。如武帝末年，「以趙過爲搜粟都尉，過教民爲代田，一畮三甽，歲代處，故曰代田。……一畮三甽，一夫三百甽，而播種於三甽中，苗生葉以上，稍耨隴草，因隤其土以附苗根。」（漢書食貨志）據說文云，六尺爲步，步百爲畝。故漢代一畝長度爲六百尺，廣六尺，包含甽與隴各三百，甽與隴逐年更易，而播種於甽中，如此可以翻動土壤，以救犂種不深之弊，同時亦可以培殖肥料，使土質得交互休息之機會。代田法之「耕耘下種，田器皆有便巧，率十二夫爲田一井、一屋。故畮五頃，用耦犂二牛三人，一歲之收，常過縵田畮一斛以上，善者倍之。」（同前）此係一種合作方法，以十二夫爲單位，耕田一

井一屋，如果耕田五頃，便用二牛三犂，用三人以管理之，故三人之力，可耕田五頃，即五百畝。故「是後邊城、河東、弘農、三輔、太常民皆便代田、用力少而得穀多。」（同前）此皆漢代重農政策之具體表現也。

其後兩晉、南北朝，南北紛爭，雖於兵戈擾攘之中，而各朝諸帝，仍不乏重農之詔。如：

秦始二年，詔曰：

「百姓年豐則用奢，凶荒則窮匱。……今者省徭務本，并力墾殖。欲令農功益登，耕者益勸。……」（晉書武帝本紀）

「承聖元年下詔曰：食乃民天，農爲治本；垂之千載，貽之百王。莫不敬授民時，躬耕帝藉。是以稼穡唯寶，……國富刑清，家給民足。其力田之身，在所蠲免。……」（梁書元帝本紀）

「太和元年，詔曰：今牧民者與朕共治天下也。宜簡以徭役，先以獎勸，相其水陸，務盡地利。使農夫外布，桑婦內勤。若輕有徵發，致奪民時，以侵擅論；民有不從長教，惰於農桑者，加以罪刑。」（魏書孝文帝本紀）

當時爲適應戰亂時期之需要，其表現於農政上之主要工作，即爲勸課。史稱：

「永和九年，襄屯歷陽。未有北伐之志，乃夾淮廣，興屯田，旋濟淮徙屯盱眙。招掠流民，衆至七萬，分置守宰，勸課農桑。」（晉書姚襄傳）

「太平眞君四年，詔勸課農桑曰：牧守之徒，各勵精爲治，勸課農桑，不得妄有徵發。」（北魏書太武帝本紀）

「正平二年初，恭宗監國，令有司課畿內之民，使無牛家，以人牛力相貿，墾殖鋤耨。其有牛家與無牛家，一人種田二十二畝，償以私鋤功七畝，如是爲差，至與小老無牛家，種田七畝。小老者償以鋤功二畝，皆以五口下貧家爲率。各家別口數，所勸種頃畝，明立簿目，所種者於地首標姓名，以辨播殖之功。」（同書食貨志）

「二十年五月，詔敦勸農功，令畿內嚴加課督，墮業者申以楚撻，力田者具以名聞。七月，詔京民始業農桑，爲本田稼多少，課督不具，以狀言。」（同前）

政府爲督促嚴緊起見，對於勸課之成績，且定有殿最之制，明其賞罰，如晉武帝太始八年，司徒石苞

奏：州郡農桑，未有殿最之制，宜增掾屬令史有所巡察，帝從之。元帝時，督課長吏，以入穀多少爲殿最。

（見晉書食貨志）

其後宋文帝元嘉八年，詔曰：

「自頃農桑惰業，遊食者衆，荒萊不闢，督課無聞。一時水旱，便有罄匱，不深存務本，豐給靡因，郡守賦政方畿，縣宰親民之主，宜思獎訓，導以良規，咸使肆力，地無遺利，耕蠶樹藝，各盡其力。若有力田殊衆，歲竟條名列上。」

二十年，十二月，又詔有司盡力勸課，考殿勤惰。曰：

「國以民爲本，民以食爲天。故一夫輟稼，饑者必及，倉廩既實，禮節以興。自頃在所貧罄，家無宿積，……耕桑未廣，地利多遺。……務盡敦課，遊食之徒，咸令附業。考覈勤惰，行其誅賞，觀察能殿，嚴加黜陟。」（見宋書文帝本紀）

「考武帝孝建元年，復詔諸郡守，勸盡地利，力田，善蓄者以名聞。」（見宋書孝武帝本紀）

此皆以賞罰殿最，激勵勸課之法也。至於躬耕籍田之事，尤屬常見。如：

「北魏宣武帝景明三年，詔修耕桑，躬勸億兆。明年，春正月，車駕籍田於千畝。」（見魏書宣武帝本紀）

北齊設壇，行親耕親桑禮。文宣帝天保元年，八月，詔諸牧民之官，專意農桑，勤心勸課，廣收天下之利。明年，正月，親耕籍田。北周之制，皇后亦有親桑之禮，帝躬耕籍田之舉，行之尤勤。如孝閔帝元年，春正月，親耕籍田。明帝二年，春正月，親耕籍田。及武帝保定元年，天和元年二年，建德三年，胥以正月耕籍田。

然魏、晉、六朝對於勤農政策，雖累代奉行，而以連歲兵戎疊興，民苦喪亂。雖有一時之治，亦不過苟安於旦夕。可見征戰防農，爲禍不淺也。

隋代之制，祭先農蠶親耕桑之禮。「文帝河清三年，定令每歲春月，各依鄉土，早晚課入農桑，自春及秋，男二十五以上，皆布田畝。蠶桑之月，婦女十五以上，皆營蠶桑……人有有力無牛，或有牛無力者，須令相便，皆得納種，使地無遺利，人無游手焉。」又煬帝大業三年，北巡狩，詔有司不得踐暴禾稼。」（詳見隋書食貨志及本紀）

唐興，重視農事，其制與前代大致相同。皇帝享先農親籍田，皇后享先蠶親蠶桑，此禮不廢，且行之更力。如「高祖武德二十二年，上自苑中種麥，率太子以下，躬自收穫。謂太子等曰：此將以薦宗廟，是以躬親，亦欲令汝等知稼穡之難也。」（見唐書高祖本紀）又「帝嘗謂羣臣曰：太平之基，在於家給人足。今茲麥既大熟，宜停庶務，每司別留一二人守曹局，餘皆宜休暇，親事務農。流罪以下囚，罪名定者，亦放收穫。」（見同前）其重視農功，於斯極矣！又唐代對於保護農事之方法，亦頗能盡其能事。如「武德十七年，詔曰：獻歲發生，陽和在候，乃睠甿庶，方就農桑。其力役及不急之務，一切並停。」二十一年，復下罷免興役之詔，卽天寶初年，猶復屢詔有司停不急之務，以待農閒。惟玄宗後耽於逸樂，朝政日非，故勸農之詔，亦不遑下頒，功令遂日趨淩替。傳至肅宗，乃復申舊制，竭力勸農，上元二年，詔曰：

「王者設教，務農爲首。今土膏方起，田事將興，教本勸人，實爲政要。宜令天下刺史縣令，各於所部親撫農桑。」（唐書肅宗本紀）

又詔設勸農之官，曰：

「田功在議，農事惟勤，不有司存，何成種殖？諸州等各置司田參軍一人，主農事；每縣各置田正二人，於當縣揀明嫺田種者充之，務令勸課。」（同前）

此唐代重農政策施行極盛時也。

五代各朝，享祚極短，兵荒馬亂，條章多闕，農政殊乏可言。獨後周世宗顯德三年，有勸課農桑之令。五年，頒均田圖，此外別無足述。惟間亦有一二故事，頗爲舊日史家所稱道者。如「後周世宗留心稼穡，思廣勸課之道。命國工刻木爲耕夫織婦蠶女之狀，置於禁中，召近臣觀之。」（見五代史後周世宗本紀）學士陶穀爲贊以稱揚之，又冠以長序盛述其事。（贊曰：「寒耕署織，上感皇情，帝梧景轉，遲遲欲行，宮簾風度，扎扎有聲，瘦俗是念，侈心不萌，」）此其最著者也。

又當時「河南尹張全義，披荆棘，勸耕殖，躬載酒食，勞民於畎畝之間。」亦甚得後人之稱譽。

宋以後，勸農政策之實行，頗有可觀。首先之表現，卽爲詔令之殷勤，如太祖建隆三年，詔郡國長吏，勸民播種，有云：『生民在勤，所寶惟穀，先王明訓也。陽和在辰，播勤資始，宜行勸誘，務廣耕耘。』翌年，命官分詣諸道均田，苛暴失實者，遣黜。詔令課民種樹，定民籍爲五等。第一等種雜樹百，每等減二

十爲差，桑棗半之，男女十歲以上種韭一畦，闊一步，長十步，乏井者，鄰伍爲鑿之，令佐春秋巡視，書其數，秩滿，第其課爲殿最，又詔所在長吏，諭民有能廣植桑棗墾闢荒田者，止納舊租，令佐能招徠勸課，致田戶增羨，野無曠土者，議賞。乾德三年，又重申勸農之詔曰：「農爲政本，食乃民天，今土膏將起，宜課東作之勤，使地無遺利，人有餘糧。」至道二年，曾擬以太常博士陳靖爲京西勸農使，按行陳、許、蔡、潁、襄、鄧、唐、汝等州，勸民墾田。以皇甫選、何亮副之，但因選等言其功難成，未行而罷。然當時對於農耕事業提倡究仍甚力，凡前代所用之各種鼓勵方法，幾無不採行，其最著者爲親耕觀稼，史籍所載，如：

「太平興國三年，四月，幸城南觀麥。」（宋史太宗本紀）

「九年五月，車駕出南薰門觀稼，召從臣列坐田中，令民刈麥。咸賜以錢帛。」（同前）

「雍熙二年，五月，上幸城南觀麥，賜田夫布帛有差，謂近臣曰：耕耘之夫，最可矜憫。」（同前）

「紹興二年，詔曰：朕聞祖宗時，禁中有打麥殿，今於後圃令人引水灌畦種之，亦欲知稼穡之艱難。」（宋史高宗本紀）

「十五年，詔來春親載黛耜躬三推禮，十七年。詔曰：朕親耕籍田，以先黎庶，三推復進，勞賜耆

，老嘉與世俗，躋於富厚。」（同前）

次爲選官督農。史載：

「太平興國七年，詔擇明樹藝者爲農師，閏月辛亥，詔諸州設置，以爲農督。」（宋史食貨志）

「神宗熙寧二年，分遣諸路常平官使，專領農田水利事。吏民能知土地種殖之法，陂塘圩垾堤堰溝洫之利害者，皆得自言。行之有效，隨大小酬賞，民增種桑柘者，毋得加賦。」（同前）

至於孝宗乾道元年，立勸淮民種桑賞格。六年，詔羣臣均役法，抑游手，務農疇，又皆重農之善政也。

元代當世祖即位之初，首詔天下重農，其政策之實行，較前代尤見嚴厲。統觀元之一代，對於漢族往昔所有重農之具體辦法，均能抉擇採用，如遣官勸課，注重農時，巡督耕稼等，無不集爲大成。然亦非完全模倣他人者，其自身之制度，實具有其獨特之點。蓋元代對於農耕之編制，悉本乎其軍隊之組織，而其監督亦最嚴密。故元代對於農業所行之政策，與其謂爲重農政策，勿寧謂爲督農政策，當時督農之條例，最爲詳備。至元六年，命中書省采農桑事列爲條目，令提刑按察司與州、縣官，相風土之所宜，講究頒行。七年二月，立司農司，閏十一月，申明勸課農桑賞罰之法。十二月，改司農司爲大

司農司。考元初司農司之設，專掌農桑、水利之事，仍分布勸農官及知水利者，巡行郡邑，察舉勤惰，所在牧民長官提點農事。歲終，第其成否。轉申司農司及戶部。秩滿之日，注於解由，戶部照之，以爲殿最。又命提刑按察司加以體察。至元八年，命勸農官舉察勤惰，視勸課之勤惰，而陞秩降職，以示勸懲。且每歲申明其制，二十三年，詔諸路黜陟勸農之勤怠者，二十五年春正月，詔行大司農司各道勸農屯田司巡行勸課，舉察勤惰，歲具府、州、縣勸農官實跡，以爲殿最。二十八年，詔頒農桑雜令，每村以五十家立一社，擇年高曉事者爲長。增至百家，別設長一人；不及五十家者，與別村合社。地遠不能合者，聽自立社。專掌教督貧民，凡種田者，立牌橛於田側，書某社某人於上。社長以時點視，勸戒不率教者，藉其姓名，以授提點官行罰。仍書所犯於門，俟改過除之；不改，則罰其代充本社夫役。社中有喪病不能耕種者，合衆人助之；浚河渠以防旱暵；地高者造水車，貧不能造者，官給材木；田無水者，穿井，井深不得水，聽種區田。」（上引俱見元史世祖本紀及食貨志）武宗大德十一年，申擾農之禁；力田者有賞，游隋者有罰，縱畜牧損禾稼桑棗者，責其償，而後罪之。仁宗皇慶二年，申諭勸課農桑，勤於勸課之守令陞遷，怠者黜降，著爲令。泰定帝致和元年，頒農耕舊制十四條於天下，仍詔有司以察勤惰。文宗

大歷二年，復頒農桑輯要及栽桑圖，察勸農官勤惰。順帝至正元年，命廉訪司察郡、縣勸農官勤惰，達大司農司，以憑黜陟。二年，再頒農桑輯要。八年，四月，詔守令選立社長，專一勸課農桑。

觀此屢次不斷之督農詔令及條例，則元代對於農業督勵之精神及其基本政策，已不難明悉矣！

至於明代政策，則於嚴厲中，復有懷柔之精神。其嚴厲之法，得之於元，其懷柔之術，則本乎漢族之傳統。太祖得天下，自謂起自田間，備知稼穡之艱難，深悉農家之疾苦。故卽位之後，卽躬享先農，耕籍田於南郊，世子從行，太祖因命左右導之，徧歷農家，觀其居處飲食器用，還諭之曰：汝亦嘗知吾農民之勞苦至此乎？夫農樹藝五穀，身不離泥塗，手不釋耒耜，終歲勤勤，不得休息。其所居不過茅茨草榻，所服不過練裳布衣，所飲食不過菜羹糲飯。而國家經費皆其所出！故令汝知之。凡一居處服用之間，必念農之勞，取之有制，用之有節；使之不苦於飢寒，方盡爲上之道。若復加之橫歛，則民不勝其苦矣，故爲民上者，不可不體下情。史稱：

「太祖嘗加意重本抑末，令農民之家，許穿紬紗絹布，而商賈之家，只許穿布。農民之家，但有

一人爲商賈者，亦不許穿紬紗。」

此懷柔之術也。

太祖既重視農桑，嘗詔中書省臣曰：爲國以足食爲本，大亂未平，民多轉徙，失其本業。而軍國費悉自民出，今春和時，宜令有司勸農事，勿奪其時，仍觀其一歲中之收穫多寡，立爲勸懲。洪武二年，躬耕籍田，又命皇后親蠶，自是歲爲常。三年，命省臣計民授田，設司農司掌其事。四年，令各府、州、縣行移提調官，常用心勸諭農民，趁時種植，有司考課，令必書農桑學校之績，違者有罰。八年，敕有司不以農桑學校報者，以違制論，民有不奉天時負地利者，依律究治。十三年，諭戶部令天下人民每村置一鼓，凡遇農桑時月，農起擊鼓，會田所，怠惰者，里老督責之，不率者罰，里老惰不督率者，亦罰。十八年，諭部臣禁末作華靡，以無曠農桑之業。二十一年，重申設鼓督農之制。二十五年令天下種桑棗。二十七年，命戶部移文天下，課百姓植桑棗。二十八年，旨下戶部尚書，言百戶爲里，春秋耕穫之時，一家無力，百家代之。九月，再命置鼓督勸，每月日召京師父老，躬諭以力田敦行。三十一年，以山東、河南兩地民多惰於農事，命督民耕種，具籍以聞。此嚴厲督農之法也。其後諸帝所行者，皆本太祖之成規，其政績無

甚足述，要爲例行之耕籍，聞命有司親農桑事而已！

憲宗時，增設農官，及布政司參政一員，專理勸農。世宗嘉靖六年，詔通行所屬府、州、縣，原設有治農官處，不許營幹別差，專一循行勸課。原無官處，委佐貳一員帶管，果有實效，具奏旌擢。如或因循廢職作，能輒能黜。是亦不外太祖以來一貫政策之發展耳。

滿清入主中原，亦屬行督課政策。史載：

『清聖祖康熙十年，議准民間養桑，令督撫嚴飭有司，加意督課。十一年，二月，親行耕籍禮。二十八年簡放王國安爲奉天府尹，敕教以勸民務農，嚴察游手爲諭。明年正月，上諭戶部有云：朕惟阜民之道，端在重農。必東作功勤，然後西成有賴。……今時屆首春，田功肇始，若弗經營措給，將誤俶載之期。播種不齊，倉箱何望？……務令田疇遍得耕易，毋致稍有荒蕪。……以副朕敦本勸農愛養農民之至意。』（五朝聖訓）

當時對於農作事宜，攻府之督導，則更爲具體。如康熙三十二年，諭歸化城等三處督辦，曰：種地惟勤爲善，北地風寒，宜高其田隴，尋常之穀，斷不能收；必藝早熟之麥，方爲有益。……愼識朕言，克勤毋怠。

二十三年，四月，諭內閣有云：朕處深宮之中，日以閭閻生計爲念。每巡歷郊甸，必循視農桑，周諮耕耨。田間事宜，知之最悉。誠能豫籌積事，廣備災祲，庶幾大有裨益……。三十六年三月，因車駕巡幸，諭川、陝總督，令地方百姓務各安本業，廛無曠市，隴無廢耕。五十八年五月，諭戶部有云：朕幸熱河，見一路麥苗盈野，收穫必豐，但麥熟之歲，往往雨水早而且多，朕留心稼穡，歷年最久，深識其故。雍正時更創勸農獎賞之法。二年二月，曾下詔云：今課農雖無專官，然自督撫以下，孰不兼此任。其如督率有司，悉心相勸，並不時咨訪疾苦，有絲毫妨於農業者，必爲除去。仍於每鄉中，擇一二老農之勤勞作苦者，優其獎賞，以示鼓勵。如此，則農民知勸，而惰者可化爲勤矣。……同年二月，令州縣有司歲舉老農之勤勞儉樸，身無過犯者一人，榮以八品頂戴，以示鼓勵。四年八月，以籍田穀產嘉穀，遂詔令地方有司，俱行耕籍之禮，使知稼穡之艱難，悉農夫之作苦，量天時之晴雨，察地方之肥磽。以爲官者皆時存重農課稼之心，則凡爲農者亦斷無苟安怠惰之習矣。五年二月，以閩、廣農民多治園圃，果木，以致民食不敷，仰賴鄰省。詔令兩省督撫，悉心勸導，改植米穀。七年四月，以直省農民播種違時，詔書切責，有謂：倘小民怠惰偷安，爲民父母者，即當開導勸課，使之踴躍趨事於南畝。……此皆啟民習於懶惰，而地方

有司又不以民事爲念，漠然不加省察之故。……倘內有牧民之官，輕視農事，不實心化導，任百姓之悠忽，有誤播種之期者，必從重議處。

乾隆以後，別無新猷之足述。淸代重農政策之要而可舉者，已盡於此矣！

第二款　重農政策之成績

綜觀歷代重農之政策，在一二時期，頗有相當之成功。如漢代崇本務農，致力耕墾，故良生產之結果，不特關中、汝洛、河東、河西、巴蜀、江淮各區農業經營，皆有積極之發展，而邊遠區域，亦有相當之進步。當時關中之農業發展情形，漢書有云：

「漢興，去三河之地，止霸產以西，都涇渭之南，此所謂天下陸海之地，秦之所以虜西戎兼山東者也。其山（南山）……又有秔、稻、梨、栗、桑、麻、竹、箭之饒，土宜薑芋，水多鼃魚，貧者得以人給家足，無飢寒之憂。故酆、鎬之間，號爲土膏，其賈畝一金。」（漢書東方朔傳）

巴蜀原爲漢室之根據地，劉邦資以成帝業者。劉氏既得天下，於巴蜀農業之經營亦加意致力。故史稱：

「蜀地沃野千里，土壤膏腴，果實所生，無穀而飽。女工之業，覆衣天下；名材竹幹，器械之饒，不可勝用。又有魚鹽銅銀之利，浮水轉漕之便。」（後漢書公孫述傳）

至如邊遠之區，如天水、幽州等處，秦、漢以前，均爲經濟落後農業未發達之地。至漢時則其農業經營，已與內地相若。如漢書云：

「徙爲天水太守，勸民農桑，爲天下最。」（前漢書西南夷傳）

又稱：

「劉虞爲幽州牧，……初平元年，復徵代袁隗爲太傅，道路隔塞，王命竟不得達。舊幽部應接荒外，資費甚廣。歲常割青、冀賦調二億有餘，以給足之。時處處斷絕，委輸不至，而虞務存寬政，勸督農植，開上谷胡市之利，通漁陽鹽鐵之饒。民悅年登，穀石三十，青、徐士庶，避黃巾之難，歸虞者百餘萬口。」（後漢書劉虞傳）

此足見漢代之注重農業生產，確有相當之成績。然農業既盛，而賦斂亦繁，農業一時之恢復與興盛，對於農民之生活，卻無根本之改善。終漢之世，賦役之增劇，與農業之好轉，恰成正比例，有時甚且爲

超比例之發展。桓譚新論有云：

「漢百姓賦斂一歲爲四十萬萬。吏俸用其半，餘二十萬萬，藏於都內爲禁錢。少府所領園地，作務八千三萬萬，以供宮室供養諸賞賜。」（困學紀聞引）

又漢書載：

「都內錢四十萬萬，水衡錢二十五萬萬，少府錢十八萬萬。」（漢書王嘉傳）

是則漢代政府歲入之總額約爲一百二十萬萬。此係據某一定期之收入記載。此收入額之增加，一方面固表明社會生產之發展，民間財力較裕；然另一方面則表現爲稅制之擴張，人民負擔之加重。考秦、漢之田租、算賦、口錢、戶賦、徭役、更賦及額外之稅，實至繁劇。據董仲舒云：秦『收泰半之稅三分取二，』其田租口賦之入『二十倍於古。』（俱見漢書食貨志）漢之田租，初定十五稅一，武帝時改爲十分稅一。東漢畝稅斂錢，每畝十錢，其稅不以收穫量爲準，而按田之面積輸納，故其稅苛。附於田租者，又有稿稅、算賦，卽民年十五以上至五十六歲以下，不分男女，人歲出賦錢一百二十謂之一算；口錢則初定民年七歲至十四歲者，出口錢二十三。武帝時改從三歲起征，且加三錢。漢末竟征及

一歲嬰兒，且復加重至四十錢。而附於口錢之額外征收，更有達原額百分之五十以上者，其苛重可知！至於徭役與更賦，史稱：在秦亦二十倍於古，漢興循而未改。在此繁劇之賦役壓迫之下，人民之生活日苦，重農政策之利益，遂盡歸烏有矣！史籍載當時農民所受租賦之苦云：

「農夫父子暴露於中野，不避寒暑，捽草杷土，手足胼胝，已奉穀租，又出稿稅。」（漢書貢禹傳）

「民產子三歲則出口錢，故民重困，至於生子輒殺！甚可悲痛。」（同前）

準此觀之，則漢代實亦未嘗重農也。漢代政府雖「重農夫，而農夫已貧賤矣。」（董仲舒語）雖提倡生產，而文帝詔曰：「度田非益寡，而計民未加益，以口量地，其於古猶有餘，而食之甚不足。」此種現象，豈眞重農之結果乎？

秦、漢以後，封建之剝削愈深，由於此嚴重之封建剝削，遂使農民經濟，極度困憊。農業技術，始終無法改良，生產率不能提高，整個農業經營，就其全般趨勢而言，實長期陷於衰頹狀態之中。雖政府亦常有關於農事改良之一時提倡，然大都無裨於實際。蓋所有詔令，未必實行，此其一也；多責成於

民間，而民間無力自營，此其二也；大規模水利事業等技術設備，政府多未致力，而反日益增賦之法，加緊剝削農民，使其消失最低限度抵抗天然災害之能力，此其三也。有此三因，故歷代之局部改良政策，終難收效，徒為紙上之空談耳。

第二項　倉儲政策

重農之政，目的在於努力穀物之生產。而倉儲之策，則在充實穀物之積蓄。故就嚴格之意義言之，倉儲政策之執行，當以重農政策為前提，而所謂倉儲政策之具體內容，即為倉庫之制度。我國歷代倉庫之種類甚多，而其性質亦各殊，且常因時代之變遷，而互相影響，互相滲透，有時合流，幾至於混同，不可辨其為利為弊，尤屬紛呶萬狀。茲分別論述之：

第一款　倉儲之種類與性質

周禮大司徒：「遺人掌邦之委積，以待施惠；鄉里之委積，以恤民之艱阨；……縣都之委積，以待凶荒。」周禮之所謂委積者，殆屬倉儲政策之起源，而亦倉庫制度之初形也。

戰國時代，災禍紛乘，故墨子倡減政救災之論，然其所述，僅係臨時之辦法。魏文侯時斯相李悝

作平糴法，故記稱文侯有「御廩」（見說苑雜言）齊宣王亦嘗發棠邑之倉，以振貧民。（孟子盡心篇）楚春申君爲楚造二倉，西倉名曰均輸，東倉周一里八步。（越絕書外傳）韓有敖倉於廣武山。（太平御覽）秦轉輸天下，其中藏粟甚多。（史記酈生傳）又秦時陳留多積粟，（同上）督道（邊縣名）有倉，（貨殖傳）成都郭外亦有秦時舊倉。（後漢書公孫述傳）由此可見，戰國迄秦時，倉儲之制已立，但其制不詳。

漢宣帝五鳳四年，春正月，大司農中丞耿壽昌始奏設常平倉於邊郡，大規模興築，史稱：

「宣帝即位時，大司農中丞耿壽昌以善爲算，能商功利，得幸於上。五鳳中，奏言故事，歲漕關東穀四百萬斛，以給京師，用卒六萬人。宜糴三輔、弘農、河東、上黨、太原郡穀，足供京師，可以省關東漕卒過半，天子從其計。壽昌遂白令邊郡皆築倉，以穀賤時增其價而糴，以利農；穀貴時減價而糶。名曰常平倉，民便之。」（漢書食貨志）

倉儲制度至是始完全確立，其後各種倉制，遂先後繼起，分析論之，約如次：

（一）常平倉——此制最古，自司馬光謂爲「三代聖王遺法。」雖崇信古人太深，估算過早，但

如上所述倉制起源之各種初期設施，實皆屬常平性質，而爲後世常平倉方法之所本。故亦可視爲常平倉之最初沿革。後漢初年，因襲前漢舊制，仍立常平倉，但至元帝初元五年，因朝臣言其弊，遂行罷廢。其後晉武帝時，議行「通糴」之法，欲以布帛市穀，以爲糧儲。（詳見晉書食貨志）但其施行經過不詳。未幾北方大亂，晉室南遷，經濟紊亂，不遑寧處，當更無從容從事倉儲之機會。南北朝之時，北齊武帝永明中，天下米穀布帛賤，欲立常平倉，市積爲儲，六年詔出上庫錢五十萬，於京師市米，買絲、綿、紋、絹、布，各州亦皆出錢市絹、綿、布、米，使臺傳並於所在市易。（通典）北魏太和十二年，詔求安民之術，秘書監李彪上議，請立常平倉，帝善之，太和二十年，遂置焉。隋文帝開皇三年，於陝州置常平倉，於京師又置常平監。至唐武德五年廢常平監，永徽六年於京東西置常平倉，（見通典）開元二年，更下詔全國諸州、道遍設常平倉。（見册府元龜）迨乎宋代，則一州一縣均設常平倉一所。考宋代之常平倉，乃創立於太宗淳化三年，（見宋史食貨志）因京畿大豐熟，太宗遣派使臣就首都開封府四城門各設一場，收高價所糴之穀，儲於近倉。待飢荒之時，即減價糶與貧民。當其糶時，亦於四城門各設七所，乃至十四所，專管賣出事項。（見續資治通鑑長編）史稱：

「宋大中祥符二年二月，分遣使臣出常平倉粟麥，於京城四方開八場，減價糶之，以平物價。」

（宋史食貨志）

此即宋代常平倉之初建也。自眞宗景德三年之後，除沿邊州軍以外，各地皆遍設常平倉。京東、京西、河北、河東、陝西、淮南、江南、兩浙等處均有之，荆、湖、川、陝、廣南則至天禧四年亦行設置。量戶口之多少，留取上供錢，大州一二萬貫，小州一二千貫，以爲糴本。每年當春、秋二季，即以所存之糴本高價糴穀，待穀價漲時，又依一般市價低而出糶。此糴糶高低之程度，較之一般市價，約達三五文之譜。但糶價之低，終不能更低於糴本。後復下詔：糶穀於被災州軍時，每斗價格限以百錢以內，各州糴進穀額，每一萬戶許以一萬石爲常度，最多不得逾五萬石。有三年以上之貯穀，須遞納於糧廩，再以新穀補充之。其後糴本復往往由政府補給，貯穀年數亦減爲兩年，竟成爲純粹變軍糧之制度。然由眞宗天禧五年起，總計諸路總糴數目，僅有十八萬三千餘石，總糶數僅有二十四萬三千餘石，至英宗治平二年，常平糴數已有五十萬一千四百十八石，迨神宗熙寧二年，僅就常平錢穀貯藏額計算，竟達一千四百萬貫石。翌年，以常平、義倉合計尙有一千三百餘萬貫。常平及諸倉所貯穀類，計有米、麥、粟、粳穀、

立等。至宋常平倉之管制，乃使中央設大司農主持一切，各州遴選廉幹吏員一人為轉運使，或由縣官兼辦，不另設專員。常平倉之會計歸大司農專管，其他三司不得過問。（見宋史食貨志及職官志）至熙寧間，施行青苗法，復設提舉常平官，每路四員，以朝官任之；又設管勾一員或兩員以京官充之，諸路合計共四十一員。至元祐間，復將提舉常平官歸併於提點刑獄司。（見李埴皇宋十朝綱要）自是以來，經紹聖、建炎至紹興，數十年間，提舉、提點之官或廢或存，直至紹興十五年八月，始決定將常平倉由提舉茶鹽官兼管。（見皇宋十朝綱要）此即宋代管理常平倉官制變更之沿革也。

金之常平倉，除州、府以外，更設縣倉。凡離州較遠之縣份，即另置一倉。章宗明昌三年八月，詔各縣置倉，命州、府、縣官兼提按管局，遂定制縣距州六十里內就州倉，六十里外則特置一倉。（見金史食貨志）

其後元代亦立常平於路府，世祖至元六年，始立倉法。豐年米賤，官為增價糴之，歉年米貴，官為減價糶之，於是八年以和糴糧及諸河倉所撥糧貯焉。二十三年定鐵法，又以鐵課糴糧貯焉。（見元史食貨志）是後時行時廢。至於明代，嘉靖六年，令撫、按二司督責有司設法多積米穀以備救荒，仍

倣古人平糶常平之法。春間放賑貧民，秋成抵斗還官，不取其息。（見明會典）萬曆以後，郡國之府庫盡入內帑，常平之名遂廢。天啓間麥懋德議通常平遺法，以廣儲蓄，而當事者以帑金告乏，雖善其策，而事不果行。（見廣治平略）清代常平之制仍行，順治十二年，題准各州、縣自理贖鍰，春夏積銀，秋冬積穀，悉入常平倉備賑。乾隆五年，諭地方積穀備用，以惠濟窮民，各省年穀順成者，乘時料理積儲之政。（見九朝東華錄）

以上所述卽歷代常平倉之制也。大抵常平倉之作用，在平穀價。其辦法，卽由政府出糴本於豐年穀賤之時，略高其價，廣爲收貯，待凶年穀貴之時，卽略抑其價，以便民間糴買。一出一入之間，亦可稍獲微利，卽以充常平之基金，此殆各朝共通者也。

（二）義倉——義倉較常平倉設立爲晚。其制實始於北齊，河淸中令諸州郡皆別置富人倉。初立之日，準所領中、下戶口數得一年之糧，當州穀價賤時，斟量割當年義租充入。穀貴時下價糶之，賤則還用所糶之物依價糴貯。蓋齊制：每歲每人出墾租二石義租五斗，墾租送臺，義租納郡，以備水旱。此卽義倉制度之濫觴。（見通典及五禮通考）迨隋開皇五年，度支尚書長孫平奏請設立，於是詔

置義倉。（見隋書食貨志）隋代義倉之法，乃向諸州軍民，勸其納課，各於其社設立義倉。每秋收之時，將所得粟麥貯倉，聽社司理之，歲遇飢饉，則發倉賑給。至開皇十六年，又於秦、疊、成、康、武、文、芳、宕等州所屬各縣，各設義倉一所，規定義租上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗。至於唐代義倉之制，始於太宗貞觀二年，經尙書左丞戴胄建議設立。每畝使納粟二升，或納麥、麵、稻等類。商賈無田者，其戶分爲九等，除下下之戶及夷獠外，自上上戶至下中戶，共八等，上上戶出穀五石，漸次遞減至下中戶五斗爲止。不種穀者，則以貨與之。待秋收時，如額取償。（見唐書食貨志）總計唐代藏穀數目，截至天寶八年，已積至九千六百零六萬二千二百二十石，其中屬於義倉者，竟達六千三百一十七萬七千六百六十石之譜。以與常平倉食糧四百六十萬二千二百二十石相較，其普及程序不難想見。（見同上）宋代義倉之設較常平倉略早，太祖乾德元年，卽下詔諸州於其所屬各縣，分設義倉。於每年春、秋兩季納稅時，每稅一石另納一斗，貯藏於倉，以備荒歉時給散貧民。乾德三年復下詔曰：『民欲借義倉穀以充種食者，由州、縣計口貸與，勿俟奏聞。義倉不足，當發公廩者，奏待報。』乾德四年，又以此法輸送煩勞，遂廢。（見宋史食貨志）有宋一代，義倉興廢無常。乾德四年既廢，仁宗慶曆

元年復設。中因法令未申，與各地情形不同，一時雖或廢止，又將收回錢穀續貸於民。因之無法收束，故乾德間雖廢義倉，但延至十數年後太宗太平興國間，仍然存在。續資治通鑑長篇載：

「太平興國七年二月，廬州民負義倉米一萬七千餘石，詔特貸之。」

此所謂「特貸」者，即證明義倉雖廢，而實際尚留其殘餘形式。康定年間，王琪奏請重置義倉，竟緩至仁宗慶歷元年九月，始行設立。二年正月，又下詔令上三等戶，每稅米斗加納一升，但不久又廢。神宗熙寧二年七月，議欲復置，因王安石反對乃止。惟自仁宗慶歷廢止義倉之後，地方官吏，間亦有獨斷自動創設者。如：

「熙寧五年二月，趙子幾言考城知縣鄭民瞻擅置義倉。」（續資治通鑑長篇引）

其後，熙寧十年九月，經司農主簿王古奏請，復由開封府所屬近畿各縣豐稔之處，著手重立義倉。翌年，（元豐元年）以義倉事務隸於提舉司，自是年秋稅時起，令京東、京西、淮南、河東、陝西各路，同時舉行義倉。其法人民應完稅額不及一斗者，准免義租。此法同時亦頒行於川、陝四路，輸納稅額，仍按每石帶納一斗之舊法。（見宋史食貨志）自是義倉之米，遂不留於鄉而入於縣倉矣！（見續資治

通鑑長編）元豐二年，因威、茂、黎三州有華、洋雜居，歲賦無多，將所設之義倉廢止。八年十月，又將諸路一概取消。哲宗紹聖元年四月，納廣策之議，再度恢復義倉，除廣南東西各路外，各地同時遍設，每米一石帶納五升，自是繼續施行，直至宋末爲止。元代之義倉，乃至元六年始行設立，其法每社置一義倉，由社長主之，年熟每親丁納粟五斗，驅丁二斗，無粟聽納雜色。（見元史食貨志）明、清兩代義倉之法，一因宋元以來制度，無新異之處。

此歷代義倉之制也。大抵義倉之作用，在於賑濟，其穀本乃由人民以義租之形式在正稅之外納於政府；由政府貯藏管理。以其所以異於常平倉者也。

（三）社倉——社倉之制，亦始於隋長孫平之創議。其言曰：『立義倉於社內，建置倉窖以貯藏積穀，委社司管理賬簿。』此種義倉，實亦可謂之社倉。其後唐之戴胄於設置義倉之奏牘中，遂明白肯定稱之爲社倉。（詳舊唐書食貨）其後此種社倉又變爲縣倉、郡倉，完全與人民隔離，遂失社倉本來之面目。宋之朱熹爲欲人民普遍得倉儲之益，乃定社倉法。所謂社者即社稷之社也。古者每二十五家共立一社以奉祭祀，於是行政上亦以社爲單位，左傳載有：

「齊侯唁魯公曰：自莒疆以西請致千社，二十五家爲一社。」（左傳昭公二十五年）

又顧炎武曰：

『古人以鄉爲社，後世所謂鄉，卽古之所謂社。』（日知錄）

社倉卽鄉倉也。惟於朱熹倡導之先，已有行之者。考熙寧二年，陳留縣知事蘇涓上言：彼於所領畿邑內，每社置一倉，由第一等戶出粟二石；第二等戶一石；第三等戶五斗；第四等戶二斗；第五等戶一斗；麥亦如之。每倉置一守吏，擧鄉中耆老管理輸納，由縣調製表册。此法旣可以防備凶歉，又可創立借貸通融制度。當時雖得神宗稱許，將付實行，爲王安石所阻，遂止。至於朱熹之社倉法，實與王安石之青苗法相近。朱熹之社倉法，始行於乾道四年時，熹居福建崇安縣開耀鄉，適建寧府一帶大饑，熹請於縣府，乞得粟六百石以賑難民。是年冬，五穀豐收，人民如數歸還。熹欲以粟留藏民家，以備饑歉，又恐久貯必有腐爛；乃許民家每年貸借一次。按當時情形出息二分，若逢小饑准其減半，大饑則全免。並倣古法設倉於社，得知府沈度之許，以錢六萬建新倉。自七年五月動工至是年八月，僅四閱月間，開耀鄉已成社倉三所。其後歷十四年已將原數六百石歸還縣府，尚餘息米三千一百石。乃專貯以

供貸放，而不取消，僅收耗米三升。是即社倉法之起原也。是後凡有願設社倉之州、縣，得就量出之常平米為穀本，責與該鄉施行斂散，每石取息二斗。選鄉中品行端正者一人會同縣府所派官吏管理出納事項。息米之額越過穀本十倍時，即將穀本米歸還官府，以息米施行斂散。再減其息，每石只取三升，作為耗米。富豪中更有自願出米作穀本者聽，有鄉不願設置社倉者，官府亦不之強。其息米之額，凡按照各方風土民情而定。淳熙八年十一月，熹乃奏請遍行義倉法於諸道，十二月二十二日奉准就婺越、鎮江、建昌、袁潭諸邑設立。嘉定末，又有眞德秀倣行於長沙，如宋代社倉制度實行之大略也。明宏治中江西巡撫林俊嘗請建社倉，嘉靖八年，乃令各撫按設社倉，令民二三十家為一社，擇家殷實而有行義者一人為社首，處事公平者一人為社正，能書算者一人為社副。每朔望會集，別戶上中下出米四斗有差。斗加耗五合，上戶主其事，年飢上戶不足者，量貸，稔歲還倉；中下戶酌量振給不還倉。有司造册送撫，按歲一察覈。（見明史食貨志）清康熙四十二年，諭各州縣雖設有常平倉，遇飢荒之年不敷接濟，著於各村並設立社倉，收貯米穀。於是議准設立社倉，於本鄉捐出即貯本鄉。令本鄉誠實之人經管，上歲加謹收縮，中歲糶陳易新，下歲量口賑濟。通有淸一朝行之無間。

此歷代社倉之制也。大抵社倉純屬民間自營，其穀本多由地方豪富或一般民家自動輸供，此其不同於義倉處也。

（四）惠民倉——惠民倉之作用，類似常平倉。但常平倉經濟獨立，而惠民倉則以雜配錢折粟貯之，歲歉則半價糶出，其本錢純由補助而得。此制始於後周，宋代大行推廣，通設諸州。考宋太宗淳化五年，於諸州設置惠民倉，穀價稍漲則減糶以給貧民，每人不得過一斛。（見玉海）此倉當時與常平倉並行，互相補助，眞宗咸平二年十月，從戶部員外郎成肅奏請設置惠民倉於福建。（見續資治通鑑長編）又下詔諸路轉運使，使其所轄管境內之惠民倉，遇豐年時增價糴入，荒歉時減價糶出，至天禧四年，更擴設至荊、湖、川、陝、廣南等州，當時欲辦理平糶者，均須先期奏聞，由政府派遣專員承辦。咸平三年以後，改由知州通判派委屬員監督。南宋時代，有潭州知州眞德秀及理宗紹定元年有資政殿學士曾從龍奏請：就湘潭十縣分設惠民倉，另委令佐專司平糶。（續資治通鑑）但此倉向未發達，至宋孝宗天禧四年以後，即歸消滅。

（五）廣惠倉——廣惠倉之作用，在乎經常之慈善放穀，僅行於宋代。當仁宗嘉祐二年八月，經

樞密使韓琦奏請設立，（見皇宋十朝綱要）蓋自太宗以來，所有天下戶絕田，均由官買入，募民耕種，官收其租，於是卽以夏、秋兩季所得稅米貯藏於倉。按照戶數，每十萬戶納米一萬石；每七萬戶八千石；每五萬戶六千石；每四萬戶五千石；每三萬戶四千石；每二萬戶三千石；每一萬戶二千石；每有不滿一萬戶者，則僅留一千石。額外尚有剩餘，則許其自賣，所留稅米給與州縣，以備贍養所轄郭內之老、幼、貧、病不能自存者。故以倉實以賑給爲惟一目的。其穀本乃由官庫收入之一部分撥充之。先是，此倉歸諸路提點刑獄司專管，每年終造呈出入細賬於三司。至嘉祐四年二月，又改隸於司農寺，由每州遴選屬員和部曹各一人任監督之責。每年十月，另派官員調查應得賑米之姓名籍貫，由翌月一日起，三日間每一成人給米一升，每一孩童給米五合，至翌年二月爲限。若尚有剩餘，則按諸縣大小，酌量均分。（見玉海）熙寧二年九月，河北、浙西各地廣惠倉及常平倉概歸提舉官管轄。是年十一月，又令各道亦統歸提舉官管轄。但自熙寧四年正月而後，廣惠倉錢及常平錢米悉變爲青苗本錢。然當時所藏粟麥，猶可充賑濟之用，而自四年六月起，則並此貯藏之穀麥，亦盡化爲青苗本矣。迨哲宗元祐三年，聽侍講范祖禹奏請，復置廣惠倉，二月十二日給錢三萬緡，以供倉本。但此亦不過

變花之一現，至紹聖元年九月，新法復興，廣惠倉之議又止。自是之後，直延至孝宗乾道五年，始重置廣惠倉於成都府。（見朝野雜記甲集）寧宗元慶元年，又詔諸路提舉司同時遍設。（見續宋編年資治通鑑）但此制推行終不甚廣，宋以後亦不聞有行之者矣！

（六）豐儲倉——豐儲倉亦宋代所特有者。其創立之時期，蓋在南宋高宗紹興二十六年，為戶部尚書韓仲通奏請設置者。（詳朝野雜記甲集）當初建都臨安時，將上供米所餘之百萬石，貯藏別廩，以備軍儲及飢荒之用，該廩即為後來之豐儲倉。不久，又儲米二萬石於鎮江建康等處。其時因借貸者衆，至紹興三十年夏，遂下詔使其補還。孝宗淳熙十五年，因農家青黃不接，又使糶出久藏之米，至秋收之時復行補糴。（詳續文獻通考）此倉與廣惠，惠民相似，亦為預備賑災之用。南宋時代每遇災歉，輒借助於豐儲倉，亦頗有成效。

（七）平糴倉——此倉係南宋末季理宗紹定、淳祐間所設立，亦以救荒為目的。創議者何人，雖無可考；然當時各地，確曾一度普遍設之。如當時之福建即設有平糴倉。按八閩通志載：

「曾用虎於紹定中知興化府軍事，立平糴倉，捐楮幣萬六千緡為糴本，益以廢寺之穀，歲歛

價高，則發倉以糶，歲豐價平，則散諸寺易新穀而藏焉。」

又載：

『汀州府寧化縣平糶倉在縣治東北隅。』

淳祐平糶倉五所，俱宋縣令劉漁捐俸錢爲糴本，委貢士章炎董之。後以糴本買田，積其歲入之禾，遇歉則以濟民。其中規模最大者，爲首都臨安之平糴倉，該倉乃趙與𥲅所創辦，至南宋末年，仍然存在。按武林掌故叢編中有淳祐臨安志中載有倉場庫務一則，內云：

『平糴倉，淳祐三年大資政趙公與𥲅於藍橋之北新橋東岸創設。至八年，增創凡爲二十八廒，積米六十餘萬，以二十八字爲廒記：「生民全仰食爲天，百萬人家聚日邊，官有積倉平糴價，滿城和氣樂豐年。」每歲斂、散以平市價。』

在度宗咸淳元年，撥公田米五十萬石付與平糴倉，待米價漲而糶之。（見文獻通考）此卽平糴倉之大略也。

以上所述諸倉，皆爲歷代倉制中之重要者。此外尚有其他穀倉，名目儘不相同。如漢明帝永平

五年，所立之常滿倉；元代之京倉、通州倉、河西倉及納蘭不刺倉、堵塔裏倉；清代河南之漕穀倉江南之江寧省倉，崇明縣倉，廣東之廣糧通判倉，福建之臺灣倉，浙江之永濟倉。儲穀各數十萬石以及數千石不等。均不在常平額內，要各因地制宜，以資接濟。又廣東、四川、湖南、福建各營俱建倉廒，則以軍米而廣儲蓄，亦同乎義倉之意也。統稽歷代各種倉制性質多有相通者，特名稱少異而已。至其中各朝通行，州、縣遍設，影響最大者，則惟常平倉與義倉耳。

民國以來，舊有穀倉大都破敗，倉制式微，繼之而起者，尚無健全之制度。直至民國二十二年十月二十二日，國民政府軍事委員會委員長蔣介石始召集十省糧食會議於南京，決議中有興辦穀倉一項，十一月二十二日，遂由蔣委員長電行政院查照辦理，自是各省始有積穀之舉。茲就近年來各省積穀情形，彙述如下：

（甲）民二十三年一月，江蘇省政府會議，原定民國二十二年下半年度內每縣至少應貯藏五千石以上之糧食。及期全省各縣積穀共達二八六、三七五石，所存穀款亦達三十萬元左右。計積穀在五千石以上者，有宜興等十五縣；不滿五千石者，計丹陽等三十三縣；有款無穀者，上海等六縣；

穀款並無者，碭山等六縣。全省平均統計已與定額所差無幾。惟各縣中未足規定數目者，尚佔四分之三。所儲之穀物，照各地情形，穀、麥、雜糧、白米均有之。至經費來源有支撥地方附稅者；有在忙銀項下帶徵者；有隨漕米帶徵者；有按畝派收者；亦有出之捐募，或追還舊欠，或呈准暫行撥用其他專款者。所設穀倉，有縣倉、區倉、鄉鎮倉及義倉之別。

（乙）湖北倉儲，原定二十年興辦，二十一年十二月底，各縣一律完成縣、區倉具候報驗。至二十三年六月二十日止，報辦完者有蒲圻等二十五縣；縣、區倉均在辦理者，有通城等十七縣；僅辦區倉者，有咸寧等五縣；經呈准展限或辦理尚無成數者，計陽新等十三縣。總計全省積穀一〇六、四三六石。每縣平均未足三千石。最多者爲浠水縣不過五千八百餘石，少者爲鄂省縣倉，積穀僅三十一石。縣倉、區倉積穀，約規定以十戶積穀一石爲標準，積穀來源依捐款、捐糧、地方賑餘款、沒收糧食、公益款糧等充之。

（丙）湖南、民十七年以前不准積穀，倉廒傾圮無存，至十八年始照部頒地方倉管理規則及省定細則，逐漸恢復。凡縣倉一等縣每年應儲三萬石以上；二等二萬石以上；三等一萬石以上，以派收

或募捐行之。歉年則辦平糶，自是至二十年止，各縣積穀已入倉者，共有一、二七二、八〇八石，二十一年分爲二、三九六、二九九石一斗三合，二十二年份爲二、五一五、一五一石。又二十二年各縣除桑植因匪患未辦積穀外，其已積儲在千石以下者，有永綏一縣；千石以上者，有茶陵等二十七縣；萬石以上者，有新寧等十六縣；二萬石以上者，有華容等十縣；三萬石以上者，有新化等四縣；四萬石以上者，有瀏陽等八縣；十萬石以上者，有長沙等七縣；二十萬石以上者，有湘潭一縣。

（丁）安徽積穀，規定按全年人口數統盤計算，儲足三月之糧。積穀來源，就地方公款、積穀專款、（即原有倉款及田賦附加，惟附加後經行營令飭取消）或地方餘款、匪產與無主產所收之糧食充之。又視地方情形，豐年派收糧儲或行對募。至民二十三年據報全省六十縣，有總倉五十九；區倉七十八，鄉倉三百九十六，義倉八十五，已儲穀一三三、六一一石，米一、八六六石，麥六、六一三石，雜糧二七二石。省立萬億倉另存穀一四、五八〇石。其中各縣未辦積穀倉者，爲鳳陽等八縣；辦有縣倉者一縣；有鄉倉者一縣；有縣倉、區倉者十縣；有縣倉、鄉倉者六縣；有縣、區、鄉各縣者五縣；兼辦有義倉者五縣。統計積穀不滿百石者一縣；百石以上至千石者十八縣；千石以上者八縣；二千石以上

者七縣；三千石以上者三縣；四千石以上者七縣；七千石以上者八縣；萬石以上者一縣。平均每縣約儲二千五百餘石。

(戊)甘肅近來旱災頻仍，糧食缺乏，積穀殊感困難，且舊倉破壞，尚待修復，各縣原有穀倉倉庫，因財政不能統一，倉儲失其保障，故亦幾等於無。自籌備積穀以後，至二十三年，據報六十五縣中，有倉庫者六縣；有倉款者六縣；有穀並款者一縣；已在籌辦者二十七縣；因天災匪禍地方窮困無法舉辦者二十三縣；情形未明者二縣。全省共積各色糧二千八百五十三石，倉款二萬一千九百五十九元。

(己)陝西籌備倉儲，以兼營農業質庫，扶助貧農，活動農村金融，故議籌集一百五十萬元資金，自公產公款及捐款中取給，事方進行，至於積穀，尚無成數。

(庚)江西地方多故，積穀困難。據報二十二年積穀列六十六縣，已辦縣、鄉、鎮倉未完成者十三縣；新辦縣倉而未辦鄉、鎮倉者十縣；新辦鄉、鎮倉而未辦縣倉者十三縣；略存舊有積穀而未新辦者十縣；舊穀無存而未新辦者二十縣。合計已有積穀六〇二、一四四石。

(辛)浙江以人口計糧食，如儲三月之糧，則須有積穀二千一百五十五萬餘石。以每人計須負擔一石，以每戶計須負擔四石餘，約合銀十五元有奇。當局恐民力未逮，故分三期辦理，每期七百萬石計自二十一年至二十三年，除因災散放及賑粥消耗者外，已積穀石及存銀折合全省共一、二六六、二一八石，與第一期積穀相差尚鉅。二十三年因旱災所被甚廣，非惟不能增儲，且須放發賑濟也。

(壬)河南倉儲，完成縣倉者十三縣；完成區倉者三縣；縣區倉均完成者七縣；正在儲積尚未完成者二十縣；逾限尚未報完成者三十一縣。統計有積穀實數者四十七縣；僅列有倉款者一縣；尚無積穀數目列載者六十三縣。全省積穀至二十三年五月止共計六四、八五九石有奇。又四六五、一四八二斤二兩，原存倉款八二一·三元九角，制錢二九九〇吊有奇。其中以內黃縣爲最多，計六、五四〇石，靈寶最少僅有四十石。每縣平均積穀約六百餘石。行營以其在各縣自定儲額，不能濟事，已令妥籌加儲矣。

(癸)福建六十四縣積穀，除因匪禍未報者八縣外，存有倉穀者僅十九縣，其餘三十七縣之積

穀，已蕩然無存。該省現有倉所六十二，積穀共三五、三五七擔餘。舊時倉庫之制，破壞殆盡。

綜上所述，基本十省已呈行營報告積穀概況，以湖南為最佳，浙江辦理亦認眞有效，江蘇舉辦尚稱得手，安徽、湖北、河南尚少成績，江西、福建、甘肅、陝西則因特殊情形，辦理困難。行營均已分別令行改善辦法，大體以人口為標準，須儲積三月之糧。而積穀方法，除地方固有款項外，可以派收募捐，其附加稅不准再徵，借款舉辦亦未准行；其儲米與儲款者，均令改積穀，以免動用，而防腐壞。茲將各省二十三年以前積穀數量列表於後：

省別	積穀數量	積款數目
江蘇	二六[illegible]五石	三〇〇、〇〇〇元
湖北	一〇六、四三六石	
湖南	六二八、三五八石	
安徽	一五六、八六三石	
甘肅	一六五、一石	二二、九五九元

陝西		
山西	六〇二、一四四石	
浙江	二二六、六二一八石	
河南	六四、八五五石 四六五、四八一斤	八、二一三元 錢二、九九〇吊
福建	三五、三五七擔	
十省合計	五、〇三六、二五五擔 四六五、四二八斤	三三〇、一七二元 二、九九〇吊

此即近年來倉儲制度再建之成績也。

此外，國民政府內政部又於二十五年十月間，擬具全國各地方建倉積穀辦法大綱，經行政院二八七次會議通過，由部令公佈施行。該大綱規定各地倉儲之種類、保管辦法、經費來源、考績辦法、新陳代換等，極爲周詳。新倉儲制度，似愈形確立矣。

第二款　倉儲制度之利弊

我國歷代倉儲制度，就其制度之本身言，固有相當利益，此觀乎各倉之性質可知。且當其設立

之初，或亦不失爲一時善政；惟以歷代各種倉制，種類旣多，辦理又不一致，其中尤以常平倉與義倉二種歷史最爲長遠，行之旣久，弊病叢生，甚且因辦理之不得其法，結果卽就尋常狀態而論，其作用亦殊有限。考歷代常平義倉之弱點甚多，常平之弱點：一、在於基金過少，其實力於豐收穀賤傷農之時糴買，旣不足以提高穀價；而於凶荒之年穀價奇貴時糶賣，又不足以抑平穀價。以致徒具常平之虛名，而無左右米穀常平物價之實效。二、在於利不普被，蓋常平米穀之儲存由政府管理，故爲管理上之便利，其倉廒皆設置於通都大邑，且爲數不多，能享受常平之惠者，尤其量不過一二通都大邑之居民而已。在交通不便時，此種地域之限制，勢必減低常平倉之效能。一般鄉村貧苦民家自無從享受其利。至於義倉，其根本弱點，較常平尤爲不能普濟，因義倉亦如常平倉乃由官吏管理，倉廒亦皆設於州、縣、城、鎭，故遇飢荒開倉賑給之時，受其濟者亦僅城郭住民及市井游惰之輩；窮鄉僻壤力隔遠輸之民反無與焉。

以上所言，乃二倉弱點之著者也。至於歷代執行之流弊，更爲繁多，難於毛舉。且二者弊點皆有其共通之處。前代論之者頗不乏人，宋司馬光云：

「常平之法，公私兩利，此乃三代之良法也向者有因州縣闕常平糴本錢，雖遇豐歲，無錢收糴；又有官吏怠慢，厭糴糶之煩，雖遇豐歲，不肯收糴；又有官吏，不能察知在市斛斗實價，只信憑行人？與蓄積之家通同作弊。當收成之時，農人要錢急糶之時，故意小估價例，令官中收糴不得，盡入蓄積之家。直至過時，蓄積之家倉廩盈滿，方始頓添穀價，中糴入官。是以農夫糶穀止得賤價，官中糴穀常用貴價，厚利皆歸蓄積之家。又有官吏，雖欲趁時收糴，而縣申州，州申提點刑獄司，提點刑獄司申司農寺，取候指揮，比至回報，動涉累月，已至失時，穀價倍貴。是致州、縣常平倉斛斗，有經過多年，在市價例終不及元糴之價，出糶不行，堆積腐爛者，此乃法因人壞，非法之不善也。」（續資治通鑑長編）

雖然，司馬光之意僅以為常平之弊乃起於彼所生之宋朝，殊不知宋以前其弊已顯，漢劉般有云：

「常平倉，外有利民之名，而內實侵刻百姓。豪右因緣為姦，小民不能得其平。」（後漢書劉般傳）

而同時之林駉論之更詳，其言曰：

二常平之法何始乎？自李悝已有平糴之說，至壽昌始定常平之策，此其始也。厥後罷於元帝，復於顯宗，隨罷隨復，無有定制。至於我朝淳化三年，京師置場，有其法也，景德三年，諸路置倉，有所積也。然增價以糴，分命使臣，減價以糶，專命司農。隨時遣用，未有定職。至熙寧以來，提舉常平之官始定焉。夫祖宗之始置常平也，出內庫之儲以爲糴本，頒三司之錢以濟常平，粒米狼戾之時，民艱於錢，官則增價以入之；菜色隱亡之日，民乏於食，官則減價以出之。夫何聚糴本而爲青苗之錢，罄廣倉以求二分之息？伐桑易鏹，官幣厚矣，如民貧何！竭困輸官，公家利矣，如私害何！此常平救荒之實政壞矣！義倉之法何始乎？自隋始置於鄉社，至唐改置於州縣，此其始也。厥後弛於永、徽，壞於神龍，隨罷隨復，亦無定制。至於我朝乾德創之，未幾而罷，元豐復之，未幾亦罷；迨紹聖復以石輸五升，大觀又以石輸一斗，至於今日而義倉輸官之法始定焉。夫古人始置義倉也，自民而出，自民而入，豐凶有濟，緩急有權。名之以義，則寓至公之用；置之於社，則有自便之利。夫何社倉轉而縣倉，民始不與，而爲官吏之移用！縣倉轉而郡倉，民益相遠，而爲軍國之資。官知其斂，未知其散；民見其入，未見其出。此義倉之實政廢矣！天下豈有難革之弊？今日常平義倉之儲，雖有美名，本無實惠。惟州縣

有侵借之患，而支撥至有淹延之憂。城邑近郊尚可少濟，鄉落小民捐身從事，彼知官長卑吏為何人？一旦藜藿不繼，又安能扶持百里，取糴於場，以活其飢餓之孳哉？是有之與無，其理一也。嗚呼！孰知有甚者焉！常平出於官，義倉出於民，出於官者官自斂之，官自出之，其弊雖不足以利民，亦不至於病民；出於民者，民實出之，官實斂之，其弊不但民無給而官且病之。文移星火，指為常賦，籮頭斛面，重斂取贏。噫，可嘆也！民不必甚予，特無取之足矣！民不必甚利，特無害之足矣！平時奪其衣食之資，一旦徒啖以濡沫之利；樂歲不為蓋藏之地，凶年始思哺飢之民。何益哉？」（常平義倉論）

至後代能洞澈倉儲之弊者，如清秦蕙田云：

「義倉設於當社，最為近民，其後移之州、縣，而官吏得以侵移他用，百姓交納之苦，又不待言矣。貞觀初制，不修長孫之議，而沿隋末故事，雖於賑濟有益，而累民必多。亦緣立法未盡善也。」（五禮通考）

又云：

「義倉之貯，既云專充振濟，乃復起發以補歲供缺額之數，可歟？夫災傷截撥之米，恩出自上

者也。義倉本非公家之物，而亦取以入公家，是特客此振恤之舉，巧取以罔民矣！蓋自熙豐以來，所謂義倉者，名爲備荒，實則加賦而已」（同前）

歷代倉儲制度之根本弊病，觀此諸家所述，已不難盡明，無待條舉事實矣！

第二節　改良自然條件之具體政策

改良自然條件之具體政策，亦積極救荒政策中之一大類，前文早已述及。蓋積極救荒政策中，有屬於社會條件之改良者，亦有屬於自然條件之改良者。前節所述重農與倉儲，卽屬於前者，本節依次所述水利與林墾，則屬於後者也。

第一項　水利政策

我國歷史上之災荒，以水旱爲最多，而其害亦最劇。故歷來論救荒之根本者，無不知注重水利。觀乎前篇所列各家水利之議，可以知矣。歷代政府本其議而致力於實行，遂衍爲實際之水利政策。然所謂水利者，乃包括灌溉與濬治之兩方面，故本節卽本此而分論之。

第一款　灌溉事業

灌溉之術，我國歷代行之，而法未善。數千年來僅恃人工、畜工、器具以爲之，人畜之力既有限，用器復簡陋，竭手足之力以與自然抗爭，爲效自屬有限。然卽此簡陋之工具，亦未始無相當之成績。據史乘所載之可考者言，則至少當西周之世，已有灌溉之組織。詩公劉云：「度其陰陽，相其流泉。」白華云：「滮池北流，浸彼稻田。」大田云：「雨我公田，遂及我私。」此皆灌溉之迹也。據周禮所稱，則周代水流之可利灌溉者，「自畎以上，畎深廣各一尺，遂倍畎，溝倍遂，洫倍溝，澮倍洫，川則倍於澮，廣三十二尺，深四仞。」其於名稱修短，寬闊布置，建築管理，均有可觀。故周官遂人云：「遂衆治野，夫間有遂，遂上有徑；十夫有溝，溝上有畛；百夫有洫，洫上有涂；千夫有澮，澮上有道；萬夫有川，川上有路，以達於畿。」考工記云：「匠人爲溝洫，廣二尺，深二尺，謂之遂，九夫爲井，井之間廣四尺，深四尺，謂之溝；方十里爲成，成之間廣八尺，深八尺，謂之洫；方百里爲同，同之間，廣二尋，深二仞，謂之澮。專達於川。」又地官云：「稻人掌稼下地，以瀦蓄水，以溝蕩水，以遂均水，以列舍水，以澮寫水，以涉揚其舍作田。」當時灌溉事業，已有設官專管之制，此殆卽初期封建農業經營中，具有較完備規模之灌溉系統也。

至春秋戰國時，則講求灌溉者甚多，且當時見於典籍者，亦甚普遍。如：

「楚孫叔敖輔莊王，決期思之水，灌雩婁之野。」（淮南子）

「史起於魏襄王時，爲鄴令，繼西門豹後，引漳水溉鄴，以富魏之河內。」（漢書溝洫志）

「西門豹引漳水溉鄴。發民鑿十二渠，引河水灌民田，田皆溉。」（史記河渠書）

「韓使水工鄭國間說秦，令鑿涇水。自中山西邸瓠口爲渠，並北山，東注洛三百餘里，……注塡閼之水，溉舄鹵之地，四萬餘頃。收皆畝一鍾，於是關中爲沃野，無凶年，……名曰鄭國渠。」（漢書溝洫志）

「景遷廬江太守，……郡界有楚相孫叔敖所起芍陂稻田，陂徑百里，灌田萬頃，景乃率吏民修蕪廢。」（後漢書王景傳）

此在當時皆爲大規模灌溉之設置也。史紀稱當時各國大渠鴻溝，通達無阻。「滎陽下引河東南爲鴻溝，以通宋、鄭、陳、蔡、曹、衞，與濟、汝、淮、泗會於楚；西方則通渠漢水、雲夢之野，東方則通鴻溝、江、淮之間。於吳則通渠三江五湖，於齊則通菑、濟之間，於蜀……穿二江成都之中。此渠皆……能灌溉，用溉浸，

百姓饗其利，至於所過，往往引其水益用溉田疇之渠，以萬億計。」（河渠書）秦、漢以後，灌溉事業愈發達：

「李冰於秦平天下之後，爲蜀守，壅江水作堋，穿二江成都中，雙過郡下，……因以灌溉諸郡，於是蜀沃野千里，號爲陸海。」（文獻通考引）

「文帝以文翁爲蜀郡太守，穿煎䐧口，溉灌繁田千七百頃，人獲其饒。」（同前）

「武帝元光中，鄭當時爲大司農，言：引渭穿渠，起長安，旁南山下，至河三百餘里，渠下民田萬餘頃，可得以溉。天子以爲然，令齊人水工徐伯巡行表記之，悉發卒數萬人穿漕渠，三歲而通。」（漢書溝洫志）

「元鼎六年，倪寬爲左內史，奏請穿鑿六輔渠，以益溉鄭國傍高卬之田。」（漢書倪寬傳）

「趙中大夫白公奏穿渠引涇水，首起谷口，尾入櫟陽，注渭中，袤二百里，溉田四千五百餘頃，因名之曰白渠。民歌之曰，田於何所，池陽、谷口，鄭國在前，白渠起後，舉臿爲雲，決渠爲雨，涇水一石，其泥數斗，且溉且糞，長我禾黍，衣食京師，億萬之口。」（漢書溝洫志）

「召信臣遷南陽太守時，行視郡中水泉，開通溝瀆，起水門提閼凡數十處，以廣灌溉，歲歲增加，多至三萬頃，民得其利。」（同書召信臣傳）

「王景能理水，修浚儀渠，用堨流法，水乃不復為害。修汴渠，築堤……令相洄注。」（後漢書王景傳）

「順帝永和中，馬臻為會稽太守。始立鏡湖，築塘週迴三百十里，灌田九千頃。」（文獻通考引）

「杜詩遷南陽太守。修治陂池，廣拓土田，郡內比室殷足。」（後漢書杜詩傳）

「鮑昱拜汝南太守。郡多陂池，歲歲決壞，年費常三千餘萬。昱乃上作方梁石洫，水常饒足，溉田倍多，人以殷富。」（同書鮑昱傳）

「張禹遷下邳相，徐縣北界有蒲陽陂，傍多良田，而堙廢莫修。禹為開水門，通引灌溉，遂成熟田數百頃。」（同書張禹傳）

「鄧晨為汝南太守。興鴻郤陂，益地數千頃，汝土以殷。」（同書鄧晨傳）

此外如桑宏羊復輸台渠，置逢通運渠三百餘里。凡此灌溉事業，雖未能徧惠全國，要亦能謀一方之利也。尤以渭北灌溉事業之創立，收益最大。漢之白渠，其利亦普。後漢遷都洛陽，渠遂漸廢，直至後秦苻堅時，始復修之。

三國魏、晉之時，灌溉事業，少有新創，大都守其成而已。然其間亦頗有一二足稱者，如：

『鄭渾於黃初中爲沛郡太守。郡居下流，渾於蕭、相二縣，興陂堨，開稻田，郡人皆以爲不便，渾以爲經久之慮。帥百姓興功，一冬而成，租入倍常，郡賴其利，刻石頌之，號爲鄭陂。』（三國志魏志鄭渾傳）

『修召信臣遺跡，激用滍、淯諸水，以浸原田萬餘頃，衆庶賴之……開楊口，起夏水，達江陵，千餘里，內瀉長江之險，外通零桂之漕。』（晉書杜預傳）

『時所部四縣，並以旱失田。闓乃立曲阿新豐塘，溉田八百餘頃，每歲豐稔。』（晉書張闓傳）

『以關中大旱，議依鄭、白故事，發其王侯以下及豪望富室僮隸三萬人，開涇水上源，鑿山通渠，以溉舄鹵之田。及春而成，百姓賴其利。』（晉書苻堅傳）

南北朝兵戰日多，無暇顧及水利事業。惟齊之杜弼於海州之東，帶海起長堰，外遏鹹潮，內引淡水。（見北齊書）及北周太祖大統十六年，以涇渭灌溉之處，渠堰廢毀，命賀蘭祥修造富平堰，開渠引水東注於洛。（見周書）此二事工程較大，為可述耳。

至隋、唐灌溉事業之大者，有如：

「盧賁遷懷州刺史，決沁水東注，名曰利民渠。又派入溫縣，曰溫潤渠。」（隋書盧賁傳）

「貞觀中李襲譽擢揚州大都督府長史，引雷陂水，又築句城塘，溉田八百餘頃，百姓獲其利。」（唐書李襲譽傳）

「白居易遷杭州刺史，浚錢塘湖，周圍三十里，凡放水灌田，每減一寸，可溉十五頃；每一伏時，可溉五十餘頃。若隄防如法，蓄洩及時，則瀕湖千餘頃田，無凶年矣！」（同書白居易傳）

「李吉甫為淮南節度使，築富人、固本二塘，溉田萬頃。漕渠庳下，乃築堤閼以防不足，洩有餘，名平津堰。」（同書李吉甫傳）

唐雖都關中，而渭北之渠，所溉僅萬頃，灌溉之利，實去秦、漢遠甚。至宋代水利灌溉，在政府方面，甚為

法重；惟實際灌溉之功實，反不如前代。然其致力之事蹟，亦頗多可述者。如：

「何承矩請於順安寨西引易河築隄爲屯田。旣而河朔連年大水，及承矩知雄州，又言因積潦畜爲陂塘，大作稻田以足食。……詔承矩爲制置河北沿邊屯田使，發諸州鎮兵萬八千人給其役。興堰六百里，置斗門，引淀水灌溉。……而莞、蒲、蜃、蛤之饒，民賴其利。」（宋史食貨志）

「李易於開寶八年，即度靈塘開修渠堰，溉水田三百餘頃，居民賴之。」（同書李易傳）

「天禧中，河決。起知滑州，造木龍以殺水怒，又築長隄，人呼陳公隄。……每汾水暴漲，民輒憂擾。堯佐爲築隄。」（同書陳堯佐傳）

「曹瑋於祥符七年，言渭北有古池，今濬爲渠，令民導以灌田。」（同書曹瑋傳）

「王貫之於天禧四年，導海州石闥堰水入漣水，溉民田。」（同書王貫之傳）

神宗時，有所謂「溉田三奏」者，即：

「葛德，西城縣居民也，出私財，修長樂堰，引水灌溉鄉戶土田，授本州司士參軍。又有上元縣主簿韓安厚奏引水溉田二千餘頃，遷光祿寺丞。太原府草澤史守一，修晉祠水利，溉田六百餘頃。

知河中府陸經奏管下淤官私田，約二千餘頃。」

其後致力溉田，而略有成績者尚多。如：

「程師孟徙知河東路。晉地多土山，旁接川谷，春夏大雨，水濁如黃河，俗謂之天河，可灌溉。師孟勸民出錢，開渠築堰，溉良田萬八千頃，裒其事爲水利圖經，頒之州、縣。」（宋史程師孟傳）

「范成大知處州。地多山田，梁天監中作通濟堰，激溪水四十里，溉田二十萬畝。堰歲久壞，成大訪故迹，壘石築防，置隄閼四十九所，立水則上中下灌溉有序，民食其利。」（同書范成大傳）

元有天下，內立都水監，外設各處河渠司，以興舉水利，修理河堤爲務。故史冊記載元代興水田之事甚詳。如：

「文宗天曆二年三月，修洪口渠，引涇水入白渠，自涇陽至臨潼五縣，分流灌田七萬餘頃，驗田出夫。自唐宋以來，每年八月一日修堰，至十月放水溉田，分三限，以爲年例。當武宗至大三年，從陝西行臺御史王承德請展修石渠，至是以奉元歲旱，河渠司郭嘉議請合涇陽近限水利戶，添差修築，命行之。三年三月，天久亢旱，因懷慶路同知阿哈瑪特言，重修廣濟渠。」（據續文獻通考指

引）

明代灌溉之事，講求尤夥。如：

『洪武二十七年，帝諭工部，陂塘、湖堰，可蓄洩以備旱潦者，皆因地勢修治之。乃分遣國子生徧詣天下，督修水利。凡開塘堰九百八十七處。』（明紀綱目三編）

『英宗正統三年，疏秦興順德鄉三渠，引湖溉田，通潞州、永祿等渠二十八道於漳河。四年，從寧夏巡撫金濂言用夫四萬浚五渠，溉蕪田一千三百餘頃。』（同前）

是其最著者也。

清代灌溉事業，所可記者首推河套，清政府設有墾務局管理之。官渠有常勝渠、哈拉蓋渠、義合渠、沙河渠、阜河渠、黃河渠、剛目渠、纏金渠八道。民間田地用官渠引水者，須納水租錢，至私人所開之渠，後亦皆沒收入官。其次為新疆，林則徐始教民掘『坎井』聚水穿隧道分佈。張曜又以其地係沙礫，渠多易漏，乃創『架漕』之制，制木為槽，起自山麓，遠渡沙漠，以至用水之地，長亙數里，民田頗得其利。三為甘肅靖遠之黃河堰，一望無邊際，渠之大者，有漢伯渠、胡渠、御史渠，每渠又各有支渠，溉田

頗多。四爲陝西，同治八年巡撫劉典籌款修理涇縣龍渠，光緒八年馮譽驥繼加修築，渠長十餘里。浸陽、高陵、三原、醴泉四縣，咸利賴之。五爲河南，清代對於沁陽、濟源一帶之廣濟、永利、利豐及天平、萬金等渠，皆重加修理。其成績較著者，厥惟天平渠，經長時間始勉強竣事，他無足道。又清代對於鑿井工事，行之頗力。山西、陝西諸省，自乾隆二年崔紀通行開井，共成三萬二千九百餘眼，皆出政府督促民家開掘。其後李鴻章等亦常檄令各府、州、縣，勸民開井。此皆清代注意灌溉事業之成績也。

總觀前代之水利灌溉，多零星部分之經營與修葺，實無整個計劃之進行。自秦、漢以後，各朝均乏積極之建設，大都只能守其成，延用不墜，甚則日趨湮廢而已。

民國以來，灌溉事業，仍無發展。如陝、甘之涇河水利，當民國六年設水利局時，局長郭希仁卽擬恢復，測量已竣，估工五十餘萬，後以地方不寧，財政困難，事遂寢。民國十年，華洋義賑會加以提倡，曾派工程師入陝測勘，已得政府採納，旋又以內戰關係，未克着手。民國十七年，遂罹大旱，顆粒不收者達三年之久，餓死人口達二百萬之衆，此卽明顯之例也。故當民國二十三年，宋子文氏親到西北考察之後，發表其考察結果，認爲西北方面之水利工程，過去有良好之建設；但後人不特不能改進，卽

保持原狀，亦不可得。邇年以來，大都任其損壞。（見二十三年七月二十日香港工商報）

近自全國經濟委員會成立之後，因鑒於長江流域，雖為種植水稻最佳之區，而灌溉每沿舊法，一遇水旱，輒成鉅災。因此注意於科學方法之灌溉排水，以增加農田之生產。民國十九年，該會先就戚墅堰電廠原有之電力戽水設備，派員組織委員會繼續辦理。二十年成立模範灌溉武錫區辦事處，並另有吳江龐山湖地方，設立模園灌溉試驗場，現由該會成立模範灌溉管理局，主持兩處灌溉事業。茲分別述其經過如左：

（一）武錫區辦事處： 該處用電力戽水灌溉之稻田，在民國十八年計為三八、八八五畝，至二十三年達五〇、二七三畝。灌溉工程之設備，在武進境內者，有戽水站四十九處，在無錫境內者有八處。戽水專用桿線，達一百餘里，利用電力約七百基羅瓦特。每畝戽水費用，約一元六角左右，如用人力須達四元。即用柴油戽水機，亦需二元上下。至戽水之效力，不以岸高或久旱而生影響，又為人力牛力或其他機器所不及。經電力灌溉所及之稻田，其價格較之前年幾增三四倍。現已擬定按年擴充計劃，使武進、無錫兩邑農田，多得電力灌溉之利益。

(二)龐山湖試驗場：龐山湖在吳江縣境，爲太湖入海所經之地，淤墊已久。前由太湖流域水利委員會浚墾，經實地測量，認與太湖洩水不生影響。民國二十年，建設委員會擇定該地爲模範灌溉場，實施耕墾。就原有港道，劃分四區，共計面積一萬四千餘畝。先就第一區着手，依地勢之高窪，分爲稻區、菱荷區、魚區。根據實測水位，開河築道，設備排水渠及灌水渠，裝置柴油戽水機，調節水旱。已墾稻田達二千一百餘畝。除實施新式灌水，爲農民模範外，並注意於水稻種類，及栽培方法之試驗。現已擬定按年擴充計劃，逐步實施。

此外，模範灌溉事業之已進行者，一爲龍潭區試驗場，一爲鳳陽、懷遠間之方丘、鳴燕兩湖，淤田灌溉工程。惟此皆屬局部之改進，且電力灌溉等，一時尚帶有試驗性質，難於普遍。至今日爲止，全國一般之灌溉設備，仍湮壞不堪，而有待於後此之繼續發展也。

第二款　濬治工程

濬治河川，乃消弭水患之根本辦法。水患既弭，則農民可安於畎畝，而努力生產；所產既多，自有積蓄，即遇有亢旱蝗雹等其他災害，亦可免飢荒流離，不至受殃。故歷代倡其說者多，而實施亦夥。

據古代傳說，稱禹治洪水，疏九河，陂九澤，以開萬世之利。此實濬治工程之最早者。兩周以來，治者漸多，如管仲對齊桓公請除五害，五害者徑水、枝水、谷水、川水、淵水常有危殆也。於是置水官以治理之。漢初河屢決，瓠塞之不止，成帝綏和二年秋，求能浚川疏河者，平帝元始四年，徵能治河者百數，新莽建國三年，河決魏郡、東漢時明帝永平十二年夏四月修汴渠堤，十三年夏四月渠成，河汴分流，復其舊迹。章帝建初三年夏四月，罷治滹沱石臼河，自是迄於獻帝，河事鮮書矣。魏黃初大水之後，河流汎溢，鄧艾開石門而通之，至晉復浸壞，傅祗爲滎陽太守，乃造沉萊堰，兗、豫遂無水患，百姓爲立碑頌焉。隋煬帝大業元年，發丁百萬，開通濟渠，自西苑引穀洛水，達於河。復自今河南汜水縣東北之板渚，引河入汴，引汴入泗，以達於淮。又發民十萬，開邗溝入江，溝廣四十步。鑿江、淮溝通，始於春秋吳王夫差，後久蕪塞，至是復開之，即今之運河也。四年，又開永濟渠、永濟渠者今之衞河也。引沁水南達於河，北通涿郡，丁男不供，至役婦人。六年，又穿江南河，自京口至餘杭，長八百餘里，廣十餘丈，亦即今之運河也。唐玄宗開元十八年，東都瀍、洛泛漲，命范安及韓朝宗，就瀍、洛水源疏決，置門以節水勢。懿宗時，蕭倣爲滑州刺史，滑臨黃河，頻年水潦，河流泛溢，壞西北隄。倣奏移河四里，兩月畢功。自魏、晉以至

隋、唐，濬治工程之重要者如此而已。

宋都汴梁，四衝八達之地，漕運分四路，曰汴河，曰黃河，曰惠民河，曰廣濟河，而汴爲最重。故宋初治河，視前代爲尤急，太祖乾德二年，遣使案行黃河，治古隄，議者以舊河不可卒復，力役且大，遂止。詔民治遙隄，以禦衝決之患。三年秋，大霖雨。河決，陽武、梁澶、鄆亦決。詔發州兵治之，四年八月，滑州河決，壞靈河縣大隄，詔殿前都指揮使韓重贇等督士卒丁夫數萬人治之。五年春正月，帝以河隄屢決，分遣使行視。發丁夫繕治，自是歲以爲常，以正月首事，季春而畢。是後河仍亦屢決，皆發民夫塞之，終宋之世，積極之濬治，未之見也。

元時，河決亦屢告，輒加隄塞，順帝至正初河決白茅、金隄等處。瀕河郡邑，皆罹水患。丞相脫脫慨然有志於事功，時都漕運使賈魯力言，河必當治，遂詔開黃河故道，命魯以工部尚書充河防使，發河南北兵民七十萬，自黃陵岡南達白茅。又自黃陵西至楊青村，合於故道，凡二百八十里。自其興功，凡五閱月，河復故道。自此以後遂無可述。

明代河患時警，而浚塞亦甚力。洪武中，河決陽武，東經開封城北五里，又南行至項城，經潁上、東

至壽州正陽鎮，而全入於淮，元會通河遂淤。至永樂九年，決益甚，議復黃河故道。工部侍郎張信言：祥符縣有舊黃河岸，與今河平，宜可濬大，發卒濬之。而主事蘭芳言：今於中灣分導河流，使復故道，誠萬世利。乃自汶上縣袁家口左徙二十里，至壽張之沙灣，接舊河。又從汴城金龍口下達塌口，經二洪，南入淮，九閱月而底績。英宗正統十三年，河決張秋沙灣，又決滎陽。景帝景泰中，又決張秋，治久無功，乃遣都御史徐有貞治之。有貞作治水閘，疏水渠，既成，賜渠名廣濟，閘名通源。凡河流旁有不順者堰之，堰有九。又作放水閘於東昌、龍灣、魏灣，閘有八，度水盈過丈則洩，皆通古河以入海。時專力河防，役丁夫五萬八千，三年而告成。孝宗弘治初，河復決於原武，其支流瀰漫四出不可禁，令戶部侍郎白昂治之，乃築陽武長堤，防張秋中牟之決，以入淮，濬宿州古汴河以達泗。自河西抵歸德飲馬池，經符離而南，皆濬令深廣。又疏月河十餘，以殺其勢，塞決口三十六。由是而河入汴，汴入睢，睢入泗，泗入淮，以達於海。又自東平北至興濟，鑿小河十二道，引水入大清河及古黃河以入海。蓋東西分治，以主疏也。然此後河患終未平，而潰決愈甚，治河之議既紛，而濬治遂無術矣！

滿清一代，河患頻仍，積荒數千里，濬治維艱。嘉慶年間，河患較前尤劇。加以治河之官，貪污尤甚，

咸以河患為利，以侵蝕中飽，國家雖督防堵塞，無實效。河防日弛，河患日亟，直無可述。

民國以來，內戰連年，大規模濬治工程，僅有計劃，未能實現。所能辦者，惟局部之工程。然以經費之困難，亦多未竟全功。今後之進行尤有待也。

第二項　林墾政策

林墾政策，包括造林與墾荒二者，其理論已見第二篇所舉，茲就歷代實施之情形，分述如次：

第一款　造林

我國歷代政府對於林政甚少注意，故從來林業皆極衰敗。周禮大司徒有山虞林衡，乃管理林政之官，太宰九職園圃主毓草木，司徒以土會辦五地之植物，以土宜辦十有二土之草木，又有載師閭師分掌草木之事。孟春之月禁止伐木，孟夏之月毋伐大樹，季夏之月樹木方盛，乃命虞人入山行木，毋有斬伐。季秋之月草木黃落，乃伐薪為炭。仲冬之月伐木取竹。大抵當時伐木皆有定時，故孟子云：「斧斤以時入山林，材木不可勝用。」此所謂時者，實含有兩種意義：一指每年伐木固定之時令，一指所伐樹木之成長時期。蓋幼木不當伐也。至當時伐木之時令，除前舉者外，一般皆在十月之中，

所謂『草木零落，然後入山林』者是也，當時且有『仲冬斬陽木，仲夏斬陰木』之政令。而宅必有樹，尤爲當時特色，其法明定『宅不毛者有里布，不樹者無槨，』其禁令之嚴，提倡之力可見。其時林木之種類，則有椅、桐、梓、漆、榛、栗、松、柏、栲、杻、檿、柘、樞、榆、楊、柳、檀、榆、柞、棫、樫、椐、栩、枌、杞、桋、樗、等類，此殆我國以人工培養保護森林之初制也。

迨周末戰國之世，森林旣經砍伐以供建築，復被兵燹之蹂躪，遂趨荒廢。秦始皇築阿房宮，大伐林木，宮成，而蜀山之木已兀矣。

漢繼秦後，初無暇顧及林政，弛山林之禁，任人採伐。至孝景帝設東園主章，旣掌林木之事，史記載：『其時山西饒材竹，江南有柟梓，燕、秦千樹栗，齊、魯千畝桑。』黃霸治潁川教民種樹，龔遂治渤海令民種榆。政府訓令官吏辨其土地川澤、丘陵、衍沃、原溼之宜，教民種樹，富養五穀、六畜，蓄萌材幹，爲器械之資。草木未落，斧斤不入山林，山不荐櫱，澤不伐夭。魏、晉、南北朝直至五代，兵戰時多，林業遂復衰敗。僅有東晉十七國中之馮跋曾提倡植桑，下令每戶植桑二百二十株，及南北朝之後周有韋孝寬者爲雍州刺史，勸令部內於官道路側土堠處，遍植槐樹，周武帝聞之，曰：『豈得一州獨爾，當令天

下同之。」於是令諸州夾道，一里種一樹，十里種三樹，百里種五樹，此後則無所聞矣。

宋統一之後，設工部以掌園圃材木之事，並命課民種樹，定民籍爲五等；第一等種雜樹百株，依等遞減二十株，種梨棗者半之，又諭民能廣植桑棗墾荒田者，止輸舊租。開寶中，詔緣黃河、汴河、清河、御河州縣，準舊制藝桑棗外，別課民樹榆柳爲河防。並依土地所宜，廣種林木。仍按戶籍高下，定爲級等：第一等歲植地五十本，依次遞減十本，民願多植者聽。治平間，又詔民種桑柘，勿得增賦。眞宗時詔禁扈人燔道路草木。此因宋代鑒於森林缺乏，河患日緊，故不得不獎勵植樹保護林木，注重林政也。然以當時造林之知識未充，施行督責不嚴，推行不廣，而原有森林，經數代之摧殘，幾蕩然無存，故亦未易復興。

元代世祖中統二年，弛諸山澤之禁，十五年又弛山場採樵之禁，惟有種樹之制，每丁限制種樹二十株，此亦不過一時之具文，其栽種者不敵砍伐者之萬一。至成宗大德年間，有「縱畜牧損桑者，責其償，而後罪之」之禁。當時如苗好謙、姜彧等皆注意植桑之人。

明太祖立國之初，卽下令民田五畝至十畝者栽桑、麻、木棉各半畝，十畝以上者倍之。其田多者，

率以是差，有司親臨督勸，惰不如令者罰。不種桑，出絹一疋，不種麻及木綿，使出麻布、棉布各一疋。又令戶部移文天下，課百姓植桑、棗。又令鳳陽、滁州、廬州等處民戶，種桑、棗、柿各二株。洪武十三年，罷園中抽分竹木坊，凡山林之利，任民自取而薄征之，其後用薪愈多，柴價日昂，酷刑苛索，非言可喻。至成祖永樂十三年，又設抽分竹木局，及神木大木二廠，當其建修燕京宮殿，令四川、湖廣、浙江、山西採伐大木，以供應用。其採伐之費，一省有至三百餘萬兩之多，官吏有因伐木遲誤，而被譴黜治罪者，足見砍伐林木既多且急。仁宗時工部給事中郭永清疏：乞令有司如舊制，嚴督里老百姓種桑棗，從之。宣宗時有建言：洪武中命天下栽桑棗，今砍伐殆盡，有司不督民更栽，致民無所資。上曰：古者不毛者罰里布，祖宗養民意甚重，其申令郡、縣，督民以時栽種，仍遣官巡視。英宗正統元年，命提調學校風憲官兼督民間栽種桑、棗。但至神宗萬歷間，三殿工興，採伐楠、杉諸木於湖、廣、川、貴，費銀九百三十餘萬兩，而徵諸民間者，較嘉靖間所費更倍。是則摧殘森林益重，更不聞有保護提倡之政令矣。總觀明代所提倡種植者，僅限於足以獲利之桑、麻、木棉，而對於天然之森林，則大肆砍伐。山澤之禁屢弛，原有林樹盡絕！

清代林政益衰，洪楊事起，兵火摧殘。我國本部山林，已斫伐將盡，所留者僅少數區域。如當時盛京、吉林、黑龍江一帶之森林，及蒙古之一部分；暨四川之打箭爐；江西之臨江、吉安、贛州、南安與寧都州等數處而已，林業之衰廢亦已極矣！

民國成立後，北京政府時代曾設有農商部農林局，專理林務。民國四年，又規定植樹節，由大總統通令各省實行植樹；但在軍閥政府統治之下，不過點綴門面而已。迨國民政府奠都南京，復定三月十二日為植樹式，全國各地實行植樹，並自三月十一日起以一星期內為造林運動宣傳週，同時列造林運動為七項運動之一。數年來歲歲奉行，但其成績，一時尚難表現。每年各省、縣會，僅擇其附近山地，或原有林木之區，種植少數不相干之樹苗。事後之保護與補植，既未注意，而樹苗之成活率如何，亦多不問。就一般估計，植樹節植樹之成活率幾乎低至百分之二十。故雖連年植樹，而樹木之數實未見其增加，年來林地面積，匪特未嘗擴拓，且有逐年縮小之勢。據浙江省立麗水林場報告有云：

「歷年以來，發生苗木，奚啻千萬，皆在民間。宜若林業應有相當之進步，乃衡諸事實，不第民林

日有減少之虞，卽林場本身亦感有保護困難之勢。」此乃根據事實所得之結語。卽就全國荒山面積而言。據前北京農商部農商統計所載，民國三年爲三五八、二三五、八六七畝，四年爲四〇四、三六九、九四八畝，五年爲三九〇、三六三、〇二一畝，六年爲九二四、五八三、八九九畝，七年爲八四八、九三五、七四八畝，八九兩年因各省報告不全，八年僅爲九四、三五〇、九八〇畝，九年則爲一六二、三五三、八七二畝。其逐年增加之一般趨勢固已顯然。而最近數年實業部調查之結果，計江蘇等廿二省共三九五縣，荒地面積（指山地）爲六四〇、八〇七、〇八二畝。尙有一一四〇縣及察哈爾等八省未報，（見中國經濟年鑑林墾項內）若併計在內則其數字必極可驚，馬札爾有云：

「中國境內（除滿洲湖南南部福建及四川西部以外）森林之絕滅，已達全世界無可比擬之程度……國內森林之絕滅，引起氣候之變動，及雨水降落之不規則；一面促成經常之旱災，一面復招致洪水氾濫，又全國森林之絕滅，加速土地之通氣與洗滌，當多雨之時，易致水災」（見中國經濟大綱第一章）

此誠救荒聲中之一嚴重問題也。

第二款　墾荒

荒地多則耕地少，耕地少則生產不足。昔人見其病，嘗倡墾荒之議矣。歷代政府遂知墾闢荒地之重要，乃亦常致力於墾荒。古代墾荒之初見於載籍者有如：

「下民昏墊，予乘四載，隨山刊木，曁益奏庶鮮食，……曁稷播奏庶艱食鮮食，懋遷有無化居，烝民乃粒，萬邦作乂。」（書堯典）

秦、漢以後，政府之努力於荒地墾闢者漸多，漢文帝募民耕塞下，創屯田之制。武帝屯田車師、渠黎，趙充國留屯金城。此外尚有張掖之屯，臨羌之屯，許下之屯，陳蔡之屯，墾地甚多。其時屯墾之面積，以在邊地者爲最廣。明帝「令肥田未墾者，悉以賦貧民，給與種糧。」（文獻通考）後漢書載：「任延爲九眞太守，俗以射獵爲業，不知牛耕，民常告糴交阯，每致困乏，延乃令鑄作田器，教以墾闢田疇，歲歲開廣，百姓充裕。」（後漢書任延傳）三國時「魏鄭渾遷陽平、沛郡二太守，郡界下溼，患水澇，百姓飢乏，渾於蕭、相二縣界，興陂堨，開稻田，爲經久漁稻之利，民大賴之。」（魏志鄭渾傳）晉溉田官徐邈刺東州，因涼州少雨，常苦穀乏，「邈修武威、酒泉鹽池，廣開水田，募貧民佃之，家

家豐足。』（晉書食貨志）東晉之時，『以三吳之流人，墾江西之曠土，成績亦著。』（康濟錄引）

南北朝時，陳宣帝於太建二年詔，『有能墾起荒田，不問頃畝多少，依舊蠲稅。』（陳書宣帝本紀）北魏恭宗『令有司課畿內之民，使無牛家，以人牛力相貿，墾植鋤耨。其有牛家，與無牛家一人，種田二十二畝，償以私鋤功七畝，如是爲差。至與小老無牛家種田七畝，小老者償以鋤功二畝，皆以五口下貧家爲率，各家別口數，所勸種頃畝，明立簿目，所種者於地首標列姓名，以辨播殖之功。』（魏書食貨志）其後文成帝太安元年，遣尙書穆伏眞等三十人，巡行州郡，督察墾殖田畝。

唐德宗貞元二年，『以關輔百姓貧田多荒蕪，詔諸道上耕牛，委京兆府勸課，量地給耕牛，家田不滿五十畝者，兩家共給一牛。』（唐書食貨志）憲宗時，以河套以東之大同歸化所駐之振武軍告飢，乃以韓重華爲營田使，起代北墾田三百頃，出贓罪吏九百餘人。假以耕具糧種，使償所負粟，一歲大熟。因募人爲十五屯，屯百三十人，人耕百畝，……凡六百餘里，墾田三千八百餘頃，歲收粟二十萬石。僖宗光啓三年，『張全義爲河南尹，因東都荐經飢饉，飢民不滿百戶，全義選麾下十八人材器可任者，給一旗一榜，謂之屯將。使詣十八縣故墟落中，植旗張榜，招懷流散，勸之樹藝，蠲其租稅。……

由是民歸如市，數年之後，都城坊曲，漸復舊制。諸縣戶口皆歸復，桑麻蔚然，野無曠土。勞勤罰惰，遂成富庶。」（通鑑綱目）「時李絳營田於張武，王起營田於靈武，商倚營田於義昌，皆以流民屯墾。」（康濟錄引）

宋太宗太平興國中，「詔兩京諸路，許民共推練土地之宜，明樹藝之法者一人，縣補爲農師。令相土畝肥瘠，及五種所宜，某家爲某種，某戶有丁男，某人有耕牛，卽同鄉三老、里胥召集餘夫，分畫曠土，勸令種蒔，候歲熟，共取其利。爲農師者，蠲稅免役，民有飲博，怠於農務者，農師謹察之，白州、縣論罪，以儆游惰。所墾田卽爲永業。」（宋史食貨志）彼時屯田尤多，墾闢之地甚廣。逮仁宗時，復詔民流積十年者，田聽人耕，三年後，收減舊額之半；流民能自復者亦如之；諸州長吏能勸民修陂墾荒，增稅二十萬以上者議賞。並祀先農，耕籍田，躬訓農事。南宋高宗紹興五年五月，立守令墾田殿最格。七年，詔諸路歸業民，墾田及八年，始輸全稅。十九年十二月，立州縣墾田增虧賞罰格。孝宗淳熙六年，准提舉浙西顏師魯奏：設勸課之法，欲重農桑，廣種植也。時鄉民間於己田連接開曠磽确之地，墾成田園，用力甚勤，或以未陳起稅，爲人所訟，卽以盜耕罪之。議以爲非。當定實田起稅，以戢告訐之風。

明初承元末大亂之後「山東河南多是無人之地洪武中詔有能開墾者，卽爲己業，永不起科。」（顧炎武日知錄）英宗正統中流民聚居，詔令占籍，景宗景泰六年六月丙申，戶部尚書張鳳等奏：「山東河南北直隸幷順天府無額田地，甲方開墾耕種，乙卽告其不納稅，若不起科，爭競之塗，終難杜塞。今後但告爭者，宜依本部所奏減輕起科則例，每畝科米三升三合，每糧一石，科草二束，不惟永絕爭競之端，抑且少助倉廩之積，從之。」（明朝實錄）「呂昭爲浦城縣丞，浦多荒地，民貧不能耕，昭減俸給糧，使民雜治之。期年田野盡闢。」（建寧志）又明代屯田之制分三種：一曰兵屯，凡全國兵衛七分屯田，三分拖守，以輕人民擔負；二曰商屯，卽入米於邊，中鹽於岸，輔屯足邊之開中法；三曰民屯，凡移民就寬鄉，或召募，或罪徒之民，皆使屯田，置屯田正副使以董其事。各屯所，則又計人數置長佐以領之。初屯之時，官給犂牛農具，專屯之後，輕租減賦，以安其業。蓋一方免曠土，一方業游民，救貧困也。（見續文獻通考）

清世祖諭山東無主荒田，每五里設一官莊，移他處貧民往墾，借給資本，三年分還。以上所述，歷代墾荒政令與實施之大略也—總觀各朝政府均以墾荒爲要政之一，顧此等墾田之增加，大部分仍

屬豪強占有。雖一時足以安插少數農民，但其結果，並不能增進農業之生產力，徒便利豪強之攫取，加重農民生活惡化之程度而已。且從來地方官吏，多僅事粉飾，不知力行，往往妄報加賦，反累農民，積弊所及，大失墾荒之本旨。此種情形，至清代表現最爲明顯，觀乎乾隆帝之諭旨有云：

『各直省勸令開闢荒地，以廣耕作，以裨食用，俾無曠土游民，原係良法美意。然必該督撫董率所屬官吏實力奉行，毫無粉飾，俾地方實有開墾之田，民間實受耕稼之利。以此造報升科，方與國計民生有所裨益。乃朕見各直省督撫題報開墾者，紛紛不一。至於河南一省，所報畝數尤多；而閩省繼之，經朕訪察，多有未實。或由督撫欲以廣墾見長，或地方有司欲以升科之多，迎合上司之意。而其實並未開墾，不過將外科錢糧飛灑於見在田畝之中，名爲開荒，而實則加賦！非徒無益於地方，而並貽害於百姓也。嗣後各督撫宜仰體皇考愛民至意，誠心辦理。凡造報開墾畝數，務必詳加查覆，實係墾荒，然後具奏。不得絲毫假飾，以致閭閻之擾累，若不痛洗積弊，仍蹈先轍，經朕訪聞，必從重處分，不稍姑貸！』（九朝東華錄）

卽此可知其積弊之深矣。

附錄

中國歷代救荒大事年表

年代	大事摘要
商 湯 二十四年	大旱。王禱於桑林之野，已而大雨至。
周 桓王 三年	冬，京師饑。告於魯，魯爲之請糴於宋、衞、齊、鄭。
惠王 十一年	冬，魯大水，無麥禾。臧孫辰告糴於齊。
襄王 五年	冬，晉飢，乞糴於秦，秦輸其粟。
襄王 七年	晉又飢。秦伯又餼之粟。
秦 始皇 四年	秋七月，蝗疫。令百姓納粟一千石，拜爵一級。
漢 高祖 二年	關中大飢。令民就食蜀、漢。
文帝 二年	下重農詔，九月，又下勸農之詔。
文帝 十二年	納鼂錯之言，詔賜天下民租之半。

文帝	十三年	除民田租。
文帝	後三年	夏，大旱蝗，發倉庾以賑民。
景帝	二年	減民田租之半，使三十而稅一。
景帝中元	三年	夏，旱，禁酤酒。
景帝	後二年	下重農詔。
武帝建元	三年	平原大飢，賜徙茂陵者戶錢二十萬。
武帝建元	四年	汲黯過河南，發倉賑民。
武帝元鼎	六年	倪寬奏請鑿六輔渠以溉田。
宣帝本始	元年	敕天下租稅勿收。
宣帝元康	二年	免被災之郡去年租賦。
宣帝五鳳	四年	大司農中丞耿壽昌奏請設常平倉於邊郡。
元帝初元	元年	令郡國被災甚者勿出租稅。
元帝建昭	五年	下重農詔。
成帝建始	元年	郡國被災什四以上，令毋收租田。

平帝元始	二年	郡國大旱蝗。民捕蝗以石斗受錢。民疾疫者舍空邸第，爲置醫藥。
後漢 光武建武	五年	以旱蝗出繫囚罪，非殊死一切勿案
安帝永初	元年	調揚州五郡租米，贍給東郡、濟陰、陳留、梁國、下邳、山陽
安帝永初	三年	京師大飢。令吏人入穀得爲關內侯羽林郎。
安帝永初	四年	詔除三輔三年逋租、過更、口算、芻稾。
順帝永建	三年	京師地震，漢陽地裂。賜傷害者七歲以上錢，人二千。
順帝永建	五年	詔郡國貧人被災，勿責今過更。
獻帝興平	元年	三輔大旱，人相食。命御史侯汶出太倉米、豆，爲飢民作糜粥。
晉 武帝泰始	二年	下重農詔。
武帝泰始	七年	以雍、涼、秦三州飢，赦殊死以下。
武帝咸寧	五年	以百姓飢，減御膳之半。
武帝太康	三年	詔四方水旱甚者，無出田租。
武帝太康	五年	減天下戶課三分之一。
武帝太康	六年	以歲不登，免民租賦。

東晉	孝武帝太元	二年	除度定田收租之制。
宋	文帝元嘉	十二年	諸郡遭水，詔原其逋責。
北魏	太平真君	四年	下詔勸課農桑。
北魏	孝文帝太和	七年	冀、定二州民飢，詔郡縣為粥於路，以食之。
	孝文帝太和	十一年	穀不登，聽民出關就食。
南齊	高帝建元	元年	以二吳、義興三郡遭水，詔減除田租。
南齊	武帝永明	十一年	詔以水、旱，權斷酒。
北魏	宣武帝延昌	元年	詔河北飢民就穀燕、恆二州及六鎮。
北齊	文宣帝天保	八年	九月詔，遭蝗之處免租。
北齊	成帝河清	三年	詔遣十二使巡行水潦州郡，免其租、調。
隋	文帝開皇	五年	度支尚書長孫平奏：請立義倉。
唐	太宗貞觀	元年	以旱飢，免租減膳。
	太宗貞觀	二年	山東旱，遣使賑恤，為民贖子。
	太宗貞觀	十年	關內、河東疾疫，遣醫齎藥療之。

太宗貞觀	十六年	穀、涇、徐、虢、戴等州疾疫，遣醫齎藥。
太宗貞觀	二十二年	以諸州水、旱，貸種食。
高宗咸亨	元年	關中飢，令轉江南租米以賑之。
玄宗開元	二年	十一月，以歲飢，禁京城酤酒。
玄宗開元	四年	山東大蝗，民祭且拜，姚崇奏：力捕蝗蟲。
玄宗開元	五年	以蝗災，令無出今年地租。
玄宗開元	七年	七月，親錄囚於宣政殿。
玄宗開元	十五年	河北水災飢，令支東都租米二十萬石賑給，並轉江、淮以南租米萬石，以賑之。
玄宗天寶	十二年	八月，京城霖雨，米貴，令出太倉米十萬石，減價糶與貧人。
肅宗乾元	元年	以歲飢，禁酤酒。
肅宗上元	二年	下詔力勸農桑。
代宗大曆	四年	蠲免淮南租、庸、地稅。
德宗貞元	十二年	旱。放租稅。
憲宗元和	十二年	定州飢。募人入粟授官，詔出粟二十五萬石，分兩街降估出糶。

朝代	帝號年號	年	事蹟
	文宗太和	五年	以水災，蠲秋租。
	文宗太和	七年	以旱，撤樂減膳。
後唐	明宗長興	三年	詔州府遭水澇處，支借麥種。
後晉	高祖天福	二年	詔蠲免租稅。
	高祖天福	六年	三月，除民二年至四年以前租稅。
	高祖天福	八年	敕除諸州屢欠七年夏稅，並除放秋稅一半。
後周	世宗顯德	四年	三月，命左諫議大夫尹日就於壽州開倉賑飢民。又命供奉官田處巖梁希遂於壽州城內煮粥救民，
	世宗顯德	五年	頒均田圖，命刻木為耕夫、織婦、蠶女之狀，置於禁中以示重農。
宋	太祖乾德	元年	下詔諸州於所屬各縣分設義倉。
	太祖乾德	四年	廢義倉。
	太祖開寶	元年	詔免夏稅。
	太宗太平興國	三年	上幸城南觀麥。
	太宗淳化	元年	以水旱免田租。

朝代	年號	年	事蹟
太宗	淳化	五年	詔出粟貸飢民者賜爵。遣使決諸路刑獄因飢劫粟囚，誅爲首，餘減死。於諸州設置惠民倉。
太宗	至道	二年	詔發官倉粟數十萬石，貸畿內郡民爲種。
眞宗	咸平	二年	十月，成肅奏請設惠民倉於福建。
眞宗	大中祥符	三年	詔前歲陝西飢民鬻子，命官爲贖還。
眞宗	大中祥符	九年	民有出粟賑飢者賜爵。
眞宗	天禧	四年	振諸路民飢，發粟減租。
仁宗	天聖	元年	閏二月，詔河北轉運使賑契丹流民，分送唐、鄧、襄、汝州以閒田處之。
仁宗	慶曆	元年	復置義倉。
仁宗	慶曆	八年	河北大水，民就食京東。
仁宗	嘉祐	二年	八月，樞密使韓琦奏請設立廣惠倉。
神宗	熙寧	二年	京師大雪，詔老、幼、貧、疾、無依者，聽於福田院收養，春暖爲止。
神宗	熙寧	六年	七月，不雨，飢民載道，鄭俠作流民圖以奏。置兩浙和糴倉，立斂散法，發常平錢斛，募飢民修農田水利。

帝號	年	事蹟
神宗熙寧	七年	正月，河陽災，借常平倉穀萬石，興修水利，賑濟饑民。
神宗熙寧	八年	夏，吳越大旱，趙清獻公僱民完城四千一百丈，爲工三萬八千，計傭與錢粟。吳越大飢，人多病疫，乃作病坊。八月，下捕蝗易穀詔，吳越大飢，趙抃出官粟五萬二千餘石糶民。
哲宗元祐	三年	以旱傷，免民租稅。
哲宗元祐	八年	十二月，出錢粟十萬振流民。
哲宗崇寧	元年	八月，令諸郡縣並置安濟坊，養貧病者，九月，京師置居養院。
哲宗崇寧	三年	二月，置漏澤園以瘞死者。
南宋 高宗建炎	二年	正月，給河西流民官田牛種。
高宗紹興	五年	以久旱，減膳。立守令墾田殿最格
高宗紹興	十九年	十一月，立州縣墾田增虧賞罰格。
高宗紹興	二十六年	尚書韓仲通奏；請設立豐儲倉。
孝宗淳熙	六年	顏師魯奏：設勸課之法。
孝宗淳熙	八年	十一月，朱熹奏：請遍行義倉法於諸道。

	寧宗嘉定	二年	六月，江西、福建、兩廣豐稔州，糴運以給臨安。
	寧宗嘉定	七年	出內帑錢賑臨安府貧民。
	理宗淳祐	三年	趙與籌設平糴倉於藍橋之北，新橋東岸。
金	章宗承安	二年	冬十月，大雪。以米千石賜普濟院，令爲粥以食貧民。
	章宗承安	四年	十月，敕京、府、州、縣設立普濟院。每歲十月至明年四月，設粥以食貧民。
	章宗泰和	四年	四月，以久旱審繫囚理冤獄。
元	世祖中統	二年	甘州飢，給銀以賑之。沙、肅二州乏食，給米鈔賑之。遷曳捏即地貧民就食河南、平陽、太原。
	世祖中統	三年	七月，以課銀一百五十定，濟甘州貧民。
	世祖中統	四年	以旱災減田租。
	世祖至元	二年	陳祐改南京路，治中大蝗，部民丁數萬人捕蝗。
	世祖至元	三年	十二月，大都城南等處設米肆三十，以濟貧民。
	世祖至元	四年	以蝗患免民租。
	世祖至元	五年	益州路飢，以米三十一萬八千石賑之。

世祖至元　六　年	大名路等饑，賑米十萬石。東平路饑，賑米四萬一千三百餘石。東昌路饑，賑米二萬七千五百九十石。濟南饑，以米十二萬八千九百石賑之。唐、高、固安二州饑，以米二萬石賑之。
世祖至元　七　年	南京、河南蝗、旱。減差徭十分之六。二月，立司農司、司閣、十一月，申明勸課農桑賞罰之法。十二月，改司農司爲大司農司。
世祖至元　十　年	諸路蝗蝻災五分，霖雨災九分。賑米凡五十四萬五千五百九十石。
世祖至元　十三年	以冬無雨雪，禁醞酒。
世祖至元　十六年	詔湖南省於戍軍還途，每四十五里立安樂堂。以水災免本年田租。
世祖至元　二十一年	行賑糶之法於京師。
世祖至元　二十五年	諸王也眞部曲饑。分五千戶就食濟南。
世祖至元　二十八年	頒農桑雜令。
成宗大德　六　年	陝西旱，禁民醞酒。
成宗大德　十一年	申擾農之禁。
仁宗皇慶　二　年	申秋耕之令。

帝王	年	事
泰定帝泰定	元年	頒農耕蠶制十四條於天下。
泰定帝泰定	二年	令入粟補官。
文宗天曆	二年	修洪口渠以灌溉民田。頒農桑輯要及栽桑圖於天下。
文宗至順	二年	大飢，免租稅。
順帝至正	二年	再頒農桑輯要。
順帝至正	十三年	五月，余闕守安慶，夏大飢，人相食。捐俸爲粥以食之。
明　太祖洪武	二年	躬耕籍田，又命皇后親桑。
太祖洪武	三年	命天下府、州、縣設惠民藥局。夏，大旱，上親禱於山川壇，三日乃雨，遂下詔省獄囚。
太祖洪武	四年	詔免田租。
太祖洪武	十年	詔免夏稅，又定兩稅法。
太祖洪武	十三年	置鼓於田中以課農。罷園中抽分竹木坊。
太祖洪武	二十五年	令山東災傷去處每戶給鈔五定。
太祖洪武	二十七年	定災傷去處散糧則例。諭工部修陂塘湖。

成祖永樂	九年	賑北京[illegible]城飢民三百餘戶糧，三千七百石有奇。令吏部行文各處，有司巡視境內設法捕蝗。
宣宗宣德	八年	免夏稅秋糧。
英宗正統	三年	以旱，徹中外疑獄。疏泰興順德鄉三渠以溉田。
代宗景泰	五年	准浙江按察司副使羅箎奏，因杭州荒歉乞勸民出粟補官及陞獎。
憲宗成化	元年	令流民歸原籍，有司給印信文憑。五月大雨雹，避正殿，減膳。
孝宗弘治	六年	命兩畿捕蝗一斗，給粟倍之。
武宗正德	五年	三月，禱雨釋獄囚。
世宗嘉靖	七年	免被災租稅。
世宗嘉靖	八年	准災傷地方軍民人等收養棄兒，每名日給米一升。
世宗嘉靖	三十四年	歲祲，詔發內帑銀三萬兩賑飢民。
神宗萬曆	十六年	吳中大荒，命戶科楊文舉於各處設廠煮粥賑飢。
神宗萬曆	二十二年	楊東明進飢民圖。
神宗萬曆	四十三年	青州大飢，[illegible]其猶上流民圖。

清 世祖順治	十 年	詔准士民捐助賑粟，給匾旌獎，或給頂帶。二十八年，撥戶部銀三十萬兩，賑直隸饑民。
聖祖康熙	二 年	普免順治十五年以前民欠。
聖祖康熙	四 年	令州縣停徵十分之三。
聖祖康熙	十一 年	二月，親行耕耤禮，以重農桑。
聖祖康熙	二十一 年	蔣伊上流民圖。
聖祖康熙	三十三 年	四月，下除蝗之諭。
聖祖康熙	四十 年	截留楚省漕糧四萬五千石，分發淮安等處平糶。
聖祖康熙	四十二 年	着於各村莊設立社倉。
聖祖康熙	四十八 年	下嚴防捕蝗之令。
聖祖康熙	五十二 年	免各省房地租稅一年，並除逋欠。
聖祖康熙	六十一 年	直隸饑。發米各州、縣，煮粥賑濟。
世宗雍正	四 年	安徽無爲等州、縣災，煮粥五月，以濟災民。八月，令有司俱行耕耤之禮。
高宗乾隆	二 年	崔紀通在山西、陝西行開井三萬二千九百餘眼，以利灌溉。

高宗乾隆	八年	廷議於京東通州、京西良鄉分設飯廠二處。
高宗乾隆	十八年	下捕除蝗蝻之諭。
高宗乾隆	二十五年	興修河道溝渠等工，以截留北倉漕米十萬石作為工賑
仁宗嘉慶	五年	賑浙江金華縣水災饑民，
仁宗嘉慶	七年	於盧溝、黃村、東壩、采育、王城五處，添設廠座，於城外開放，以便窮民就食。修纂捕蝗禁令。
仁宗嘉慶	八年	以安徽宿州等五州、縣被水災，免除嘉慶二年出借災民口糧，積欠銀二十四萬八千餘兩，概予豁免。
仁宗嘉慶	十年	豫省新鄉等十七州、縣，歲歉。酌撥倉穀五萬七千石，分發各縣碾米煮賑。
仁宗嘉慶	十五年	直隸通州被災，令濬永定河、牤牛河兩岸大道溝渠，以賑餘銀兩賑與之。
穆宗同治	八年	巡撫劉典籌款修理涇縣龍口渠，計長十餘里。
德宗光緒	八年	派營勇修築涇縣龍口渠以資灌溉。
宣統	二年	十二月，東三省鼠疫盛行，派伍連德前往辦理防疫事宜
中華民國	二十年	秋，洪水災，江、淮、漢、運諸水同時氾濫。國民政府特設救濟水災委員會辦理災區

	救濟事宜。又辦理蘇湖區、寧屬區江北區、長沙區河南等處粥廠，以賑災民。政府於急賑、工賑外，增辦農賑，暫定基金一千萬元，先後托華洋義賑會代爲辦理。又組織衛生防疫組赴各災區工作，又災區工作組特設工賑處以修築堤防。又設救濟院及臨時收容所，以居養災民。
二十二年	黃河水災，政府特組織黃河水災委員會以辦理救濟。十月，國府軍事委員會委員長蔣介石氏，召集蘇、皖、浙、豫、鄂、湘、陝、甘、晉、閩十省開糧食會議於南京，並討論與辦穀倉事宜。
二十三年	華北、華中各省罹旱患。政府召集蘇、皖、贛、湘、豫、浙七省開治蝗會議。
二十四年	江蘇黑熱病，全國經濟委員會衛生實驗處組織黑熱病研究隊，前往實地調查。